

**Ocena programów i projektów  
rewitalizacyjnych realizowanych w ramach  
Działania 3.3. "Zdegradowane obszary miejskie,  
poprzemysłowe i powojaskowe" ZPORR.  
Wnioski na przyszłość.**

Autorzy: dr Waldemar Siemiński  
dr Teresa Topczewska  
(Instytut Gospodarki Przestrzennej  
i Mieszkalnictwa w Warszawie)

Warszawa, czerwiec 2008

## **STRESZCZENIE**

Celem badania jest udzielenie odpowiedzi na kwestie podjęte przez Komisję Europejską, odnoszące się do sposobów i metod sporządzania programów i projektów rewitalizacji w ramach Działania 3.3. ZPORR oraz sformułowanie wniosków na przyszłość.

Komisja Europejska podniosła w swych pytaniach następujące problemy:

- zintegrowane podejście do planowania i programowania rewitalizacji,
- poziom odniesienia programu rewitalizacji (powiat, miasto, dzielnica),
- wybór obszarów problemowych/kryzysowych
- powiązania działań rewitalizacyjnych z działaniami społecznymi w ramach Priorytetu 2 ZPORR
- synergia między projektami,
- partnerstwo publiczno-prywatne w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych i "inżynieria finansowa",
- ujęcie renowacji zasobów mieszkaniowych w programach rewitalizacji,
- rekonwersja terenów przemysłowych, równoważenie transportu miejskiego,
- rozprzestrzenianie się miast a działania rewitalizacyjne.

Badaniem objęto wybrane projekty rewitalizacyjne, dofinansowane w latach 2004-2006 ze środków EFRR w ramach Działania 3.3. ZPORR oraz programy rewitalizacji przygotowane przez miasta i powiaty, w których te projekty zostały ujęte. Uwzględniając pytania Komisji Europejskiej przyjęto następujące kryteria ich wyboru:

- poziom programowania (powiat, miasto, dzielnica),
  - różnorodność projektów (zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne),
  - znaczące całkowite koszty projektów (w miastach - powyżej 10 mln zł),
  - znaczne wsparcie projektów funduszami unijnymi (w miastach - powyżej 5 mln zł).
- W celu dokonania wyboru programów i projektów rewitalizacji do badań dokonano analizy danych z systemu monitoringu ZPORR, obejmującego 178 projektów dotyczących Działania 3.3. ZPORR.

Do badań wybrano 11 programów i 30 projektów rewitalizacji sporządzonych przez miasta:

- Olsztyn (woj. warmińsko-mazurskie) - 5 projektów rewitalizacyjnych o całkowitej wartości 28,9 mln zł i łącznym ich dofinansowaniu ze środków EFRR w wysokości 19,4 mln zł
- Łódź (woj. łódzkie) - 2 projekty o całkowitej wartości 19,9 mln zł i łącznym dofinansowaniu z EFRR 9,5 mln zł
- Chojnice (woj. pomorskie) - 1 projekt o wartości 18,3 mln zł i dofinansowaniu z EFRR 11,6 mln zł
- Gdańsk (woj. pomorskie) - 1 projekt o wartości 17,8 mln zł i dofinansowaniu z EFRR 11,8 mln zł
- Stalowa Wola (woj. podkarpackie) - 2 projekty o całkowitej wartości 17,1 mln zł i łącznym dofinansowaniu z EFRR 11,0 mln zł
- Kielce (woj. świętokrzyskie) - 1 projekt o wartości 15,3 mln zł i dofinansowaniu z EFRR 11,0 mln zł
- Żyrardów (woj. mazowieckie) - 10 projektów o całkowitej wartości 12,9 mln zł i łącznej wartości dofinansowania z EFRR 8,9 mln zł
- Mragowo (woj. warmińsko-mazurskie) - 3 projekty o całkowitej wartości 12,0 mln zł i łącznej wartości dofinansowania z EFRR 8,7 mln zł
- Bielsko-Biała (woj. śląskie) - 1 projekt o wartości 11,5 mln zł i dofinansowaniu z EFRR 6,4 mln zł

- Poznań (woj. wielkopolskie) - 2 projekty o całkowitej wartości 10,7 mln zł i łącznej wartości dofinansowania z EFRR 8,0 mln zł
  - Gołdap<sup>1</sup> (woj. warmińsko-mazurskie) - 2 projekty o całkowitej wartości 10,7 mln zł i łącznym dofinansowaniu z EFRR 7,6 mln zł
- oraz 4 programy i 7 projektów rewitalizacji przygotowanych przez powiaty lub przy współpracy z powiatem:

- powiat bieruńsko-lędziński (woj. śląskie) - 3 projekty
- powiat limanowski (woj. małopolskie) - 1 projekt
- powiat świecki (woj. kujawsko-pomorskie) - 2 projekty
- m. Borne-Sulinowo i powiat szczecinecki (woj. zachodnio-pomorskie) - 1 projekt

Programy i projekty rewitalizacyjne 11 miast i 4 powiatów analizowano z punktu widzenia problemów zawartych w dziesięciu pytaniach Komisji Europejskiej. W stosunku do każdego pytania i zawartych w nim problemów przedstawiono:

- stanowisko Komisji Europejskiej, określone w dokumentach unijnych,
- ujęcie danego problemu w dokumentach: ZPORR i UZPORR,
- ujęcie danego problemu w dostępnych materiałach metodycznych,
- rozwiązanie (ujęcie) danego problemu w wybranych programach i projektach rewitalizacyjnych,
- wiedza odnośnie danego problemu na podstawie literatury przedmiotu badań,
- wnioski na przyszłość

### **I. Jak miasta poradziły sobie z kwestią zintegrowanego programowania i przejrzystością projektów? (How the cities tackled the issue of integrated approach and visibility of operations?)**

Wyniki analizy wybranych programów i projektów rewitalizacji z lat 2004-2006 wskazują na trudności w zintegrowanym planowaniu i programowaniu rozwoju i rewitalizacji miast. Wynikają one na ogół z:

- braku doświadczeń samorządów lokalnych w zintegrowanym planowaniu i programowaniu,
- niedostatku specjalistów w dziedzinie rewitalizacji miast oraz zróżnicowanego przygotowania firm doradczych i projektowych do tworzenia zintegrowanych planów i programów rozwoju jednostek terytorialnych,
- niedostosowania przepisów prawnych w zakresie planowania przestrzennego do wymagań UE odnośnie zintegrowanego planowania rozwoju lokalnego - jako wiodącego w systemie planowania,
- niedostosowania - do zintegrowanego planowania i programowania - struktur instytucjonalnych (na poziomie centralnym, regionalnym, lokalnym).

Należy podkreślić, że w dokumentach ZPORR i UZPORR nie wyjaśniono w dostateczny sposób pojęcia "zintegrowany program rewitalizacji". Zwrócono jedynie uwagę na różne aspekty działań rewitalizacyjnych (społeczne, ekonomiczne, przestrzenne, funkcjonalne) oraz różne kategorie beneficjentów. Ponadto ZPORR ograniczył dofinansowywanie projektów (przedsięwzięć) rewitalizacyjnych do zadań inwestycyjnych. Zadania o charakterze społecznym i gospodarczym mogły być wspierane środkami własnymi beneficjentów oraz w ramach innych działań ZPORR i sektorowych programów operacyjnych. Nie wymagano przy tym ich ujęcia w programach rewitalizacji. Stąd zadania (projekty) zapisane w programach rewitalizacyjnych dotyczą głównie sfery technicznej. Nie zawsze można stwierdzić, że

---

<sup>1</sup> gmina miejsko-wiejska

poprzez te działania osiągnięte zostaną cele społeczne i gospodarcze, chociaż takie deklaracje zostały zapisane we wszystkich programach.

Zadania wyznaczone do realizacji w ramach projektów nie zostały oparte o szeroki udział społeczności lokalnej. Nie postawiono takich wymagań w dokumencie ZPORR i UZPORR. Pośpiesznie przygotowywane - w większości miast - programy rewitalizacji nie sprzyjały uruchomieniu działań na rzecz partycypacji społecznej. Z tego powodu większość projektów nie zawiera elementów działań społecznych, a także gospodarczych.

Zintegrowanemu planowaniu i programowaniu rozwoju i rewitalizacji miast nie sprzyja istniejący w Polsce system planowania przestrzennego, określony obowiązującym prawem. Różni się on od systemów funkcjonujących w krajach "starej" UE. Cechuje go dualizm, który wyraża się brakiem powiązań planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym, branżowym charakterem wielu planów i programów oraz brakiem ich wzajemnej spójności.

Wyniki dotychczasowych badań pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- 1) Niezbędne są systemowe zmiany w zakresie uregulowań prawnych dotyczących planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, zapowiadane, ale nie realizowane, przez kolejne rządy.
- 2) Konieczne jest stworzenie podstaw instytucjonalnych dla realizacji zintegrowanych, komplementarnych projektów rewitalizacyjnych, zawierających zarówno zadania techniczne, jak i społeczne i gospodarcze. Wymaga to współpracy operatorów (koordynatorów) procesu rewitalizacji z lokalnymi grupami, instytucjami pośredniczącymi na poziomie lokalnym (np. z Miejskim Ośrodkiem Wspierania Inicjatyw Społecznych) i regionalnym (np. Wojewódzkim Urzędem Pracy) oraz instytucjami zarządzającymi Regionalnym programem operacyjnym na poziomie Urzędu Marszałkowskiego.
- 3) Pośpiesznie przygotowane programy rewitalizacji (często wyłącznie w celu złożenia wniosku o dofinansowanie projektów w ramach Działania 3.3. ZPORR) wymagają dalszej pracy, zarówno w części diagnostycznej (analiza zjawisk kryzysowych w ujęciu przestrzennym w celu ustalenia obszarów problemowych), jak i w części programowej (program ogólny w skali miasta oraz programy dla obszarów wytypowanych do rewitalizacji).
- 4) Niezbędne jest uspołecznienie procesu programowania i wdrażania rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Tylko w warunkach szerokiej partycypacji społecznej będzie możliwe włączenie zadań o charakterze społecznym, a także gospodarczym do projektów inwestycyjnych.
- 5) Wdrażanie programów rewitalizacji wymaga utworzenia odpowiedniej instytucji koordynatora (operatora) procesu rewitalizacji. W Polsce potrzebne jest ustawowe uregulowanie form organizacyjno-prawnych instytucji rewitalizacji, zajmujących się koordynacją całego procesu, nadzorem społecznym, a także działalnością finansowo-inwestycyjną.
- 6) Istnieje potrzeba prowadzenia szkoleń nt. zintegrowanego planowania i programowania rozwoju i rewitalizacji miast - zarówno dla samorządów terytorialnych, jak i projektantów.

## **II. Jaki był najlepszy poziom odniesienia programu rewitalizacji: powiat, miasto, dzielnica? Jakie są wnioski na przyszłość? (What was the best level of revitalization plan: poviatic level, city level or district level? What lessons can be learnt for future period?)**

Można przyjąć, że program rewitalizacji w Polsce ma charakter dokumentu operacyjnego w stosunku do Strategii rozwoju gminy/miasta i powiatu oraz do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy/miasta. Jednak w większości strategii

rozwoju i "studiów gminnych"(opracowanych na ogół przed wejściem Polski do UE) problem rewitalizacji obszarów zdegradowanych nie został ujęty we właściwy sposób, albo w ogóle nie został zauważony. Z tego względu programy rewitalizacji, wymagane przy składaniu wniosków o przyznanie środków EFRR na dofinansowanie programów rewitalizacyjnych w ramach Działania 3.3. ZPORR, powinny mieć dwa poziomy odniesienia: ogólny - w skali gminy/miasta lub powiatu oraz szczegółowy - w skali jednego lub większej liczby wybranych do rewitalizacji obszarów kryzysowych. Tak też kwestię poziomu odniesienia programu rewitalizacji przedstawiali unijni eksperci na konferencjach poświęconych wdrażaniu EFRR w Polsce. Natomiast nie wskazano takiego postępowania w dokumencie UZPORR, jak również w specjalnie przygotowanym dla samorządów lokalnych Podręczniku rewitalizacji (2003).

W zbiorze analizowanych programów rewitalizacji na wyróżnienie zasługują opracowania, w których przyjęto dwa poziomy odniesienia - w skali miasta i szczegółowy - w skali wybranego obszaru kryzysowego (ewentualnie kilku obszarów). Takie podejście zaprezentowały przede wszystkim miasta Bielsko-Biała i Gdańsk, ale również i Poznań. Bielsko-Biała i Gdańsk były najlepiej przygotowane do tworzenia programu rewitalizacji ze względu na wcześniej przeprowadzone odpowiednie analizy i studia oraz ujęcie problematyki rewitalizacji w dokumentach planistycznych strategicznych.

Jeśli chodzi o powiaty to należy podkreślić, że nie są one przedmiotem planowania przestrzennego. W związku z tym nie mają wypracowanej koncepcji rewitalizacji terenów przemysłowych czy powojkowych. Z reguły problematyka rewitalizacji nie występuje też w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, wchodzących w skład powiatu.

Wnioski na przyszłość odnośnie poziomu programowania są następujące:

- 1) Potrzebna jest dalsza praca nad dokumentami planistycznymi o charakterze strategicznym w celu ustalenia koncepcji rewitalizacji obszarów zdegradowanych w skali miasta, a także powiatu i zapisaniu jej w tych dokumentach.
- 2) Dalszej pracy wymagają też lokalne programy rewitalizacji, aby mogły stanowić podstawę do prowadzenia długoletniego procesu rewitalizacji. W sytuacji braku ustawowych ustaleń odnośnie procedury sporządzania programu konieczne jest rozpowszechnianie wiedzy o najlepszych opracowaniach.
- 3) Należy się spodziewać, że w najbliższych latach będą proponowane do dofinansowania ze środków EFRR projekty rewitalizacji historycznych centrów miast oraz zdegradowanych dzielnic mieszkaniowych - z uwagi na zaległości w odnowie tych obszarów w Polsce w stosunku do "starych" krajów UE.
- 4) Należy promować pilotażowe projekty rewitalizacji, dzięki którym gminy/miasta i powiaty mogą przygotować się do podejmowania skomplikowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych.
- 5) Planowanie i programowanie rewitalizacji powinno być ujęte w polskim systemie planowania i rozwoju zagospodarowania przestrzennego.
- 6) Planowanie procesu rewitalizacji wymaga planowania strategicznego w odniesieniu do całego obszaru gminy/miasta oraz powiatu, umożliwiającego wyznaczenie obszarów priorytetowych oraz programowania operacyjnego w odniesieniu do poszczególnych obszarów kryzysowych.
- 7) Termin "plan" należy stosować w odniesieniu do opracowań planistycznych o charakterze strategicznym oraz dotyczących zagospodarowania przestrzennego, natomiast termin "program" - w odniesieniu do opracowań planistycznych o charakterze operacyjnym.

### **III. W jaki sposób oceniano synergię między różnymi projektami (przed, w czasie realizacji, po realizacji)? / How the synergies between the different projects were evaluated (ex ante, on-going, and ex post)?/**

Konstruowanie programów rewitalizacji w ten sposób, żeby świadomie dążyć w nich do uzyskania efektu synergii poszczególnych, zawartych w nich projektów, należy do rzadkości. W badanych 15 jednostkach samorządu terytorialnego świadomość tego zagadnienia wystąpiła w 2 - 3 programach (Poznań, Bielsko-Biała; ewentualnie Łódź).

Nawet jednak przy nieznajomości bądź pomijaniu efektu synergii w rewitalizacji, można wzmocnić efektywność oddziaływania rewitalizacji poprzez dobre zastosowanie zasady koncentracji działań rewitalizacyjnych i/lub stosowanie zasady komplementarności różnych programów i projektów rewitalizacyjnych. Na 11 badanych miast skupienie (koncentracja) działań rewitalizacyjnych na jednym obszarze wystąpiło w 5-ciu miastach. Mało kto w badanych miastach orientował się czy na obszarze rewitalizacji realizowano projekty z różnych dziedzin (społeczne z EFS czy ekonomiczne), a już zupełnie nie obejmowały tego zagadnienia lokalne programy rewitalizacji. Łączenie na cele rewitalizacji środków finansowych z różnych źródeł (montaż finansowy) obejmowało niemal wyłącznie inwestorów publicznych. Nie zdołano zaktywizować kapitału prywatnego.

Wynikają z tego następujące wnioski na przyszłość:

- 1) Wiedzę o występowaniu i znaczeniu efektu synergii w programowaniu rewitalizacji należy upowszechnić w dużo szerszym zakresie niż do tej pory.
- 2) W ocenach efektów rewitalizacji zarówno w fazie oceny wstępnej, pośredniej jak i końcowej (ex post) powinien znaleźć się element oceny efektu synergii jako cząstkowe, wymagane kryterium oceny.
- 3) Na osiąganie efektu synergii w działaniach rewitalizacyjnych największe szanse mają te ośrodki, które rzeczywiście stosują zintegrowane planowanie rozwoju miasta. Należy więc upowszechniać zintegrowany model planowania rozwoju miast.

### **IV. Czy realizowano projekty, w ramach których beneficjenci Działania 3.3. ZPORR porozumieli się z beneficjentami działań w ramach Priorytetu 2 ZPORR w celu realizacji wspólnego projektu? /What was the experience of linking ERDF investments with ESF projects under Priority 2?/**

Z analizy 15-tu programów rewitalizacji oraz 37 projektów rewitalizacyjnych, które uzyskały dofinansowanie z EFRR, wynika, że większość samorządów lokalnych (gmin/miasta, powiaty) nie prowadziła koordynacji działań w ramach Priorytetu 3 i 2. Projekty społeczne (tzw. "miękkie"), które mogły być dofinansowane z EFS w ramach Priorytetu 2, nie zostały ujęte w programach rewitalizacji. Zapisywane one były w innych dokumentach planistycznych o charakterze operacyjnym. Nie podejmowanie na obszarach kryzysowych wspólnych projektów w ramach Działania 3.3. oraz Priorytetu 2 wynika przede wszystkim z braku umiejętności zintegrowanego programowania i uspołecznienia procesu tworzenia programu rewitalizacji, a także pośpiesznego przygotowywania w latach 2004-2006 programów i projektów rewitalizacyjnych.

Wnioski na przyszłość są następujące:

- 1) Konieczna jest dalsza praca nad programami rewitalizacji; ich druga edycja powinna być wynikiem zintegrowanego i uspołecznionego procesu programowania.
- 2) W programach rewitalizacji należy ująć zadania (projekty) zarówno inwestycyjne (techniczne), jak i społeczne, a także gospodarcze.

- 3) Do współfinansowania projektów rewitalizacyjnych należy w szerokim zakresie włączyć środki EFS.

**V. W jaki sposób skoncentrowano się na rzeczywistych obszarach problemowych? Jaka była metoda selekcji tych obszarów? /How was the concentration on "real" problem areas applied? What method of selection of these areas was used?/**

Zastosowana przez badane miasta i powiaty metoda wyboru obszarów do rewitalizacji obejmuje następujące etapy:

- charakterystyka sytuacji społeczno-gospodarczej i w zakresie zagospodarowania przestrzennego w skali miasta/powiatu,
- identyfikacja problemów w skali miasta/powiatu,
- analiza SWOT w skali miasta/powiatu,
- nawiązanie do treści i ustaleń zawartych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (w większości miast),
- wyznaczenie obszarów do rewitalizacji; opis poszczególnych obszarów (z uzasadnieniem - w niektórych miastach),
- wytypowanie obszarów pilotażowych (w niektórych miastach),
- ustalenie kolejności działań na poszczególnych obszarach.

Sposób podejścia do ustalenia obszaru programu rewitalizacji budzi zastrzeżenia ze względu na brak spójności między obszerną częścią poświęconą przestrzennej analizie zjawisk kryzysowych (w odniesieniu do przestrzeni całego miasta, umożliwiającej jedynie sformułowanie głównych problemów) a opisem wybranych do rewitalizacji obszarów kryzysowych.

Przyczyn braku - w większości programów - przestrzennej analizy zjawisk kryzysowych (problemowych) można upatrywać w:

- niedostatku odpowiedniej bazy danych i informacji w odniesieniu do jednostek strukturalnych miasta,
- pośpiesznym przygotowywaniu dokumentu programu w związku z uruchomieniem funduszy strukturalnych na rewitalizację obszarów zdegradowanych,
- ulokowaniem prac nad programami rewitalizacji w jednostkach urzędów miejskich i powiatowych zajmujących się strategią rozwoju oraz ich słabą współpracą z planistami przestrzennymi.

Należy jednak stwierdzić, że w większości badanych miast oraz w powiatach skoncentrowano działania rewitalizacyjne - głównie na terenach centrów i w dzielnicach śródmiejskich. W miastach, w których obszary do rewitalizacji wyodrębniono w różnych ich częściach, wytypowano obszary pilotażowe lub ustalono kolejność realizacji działań.

Wnioski na przyszłość są następujące:

- 1) Niezbędne jest stworzenie w urzędach gminnych - bazy danych umożliwiającej dokonywanie analizy i oceny zjawisk kryzysowych w przestrzeni miast oraz wyznaczania obszarów kryzysowych (problemowych).
- 2) Konieczna jest współpraca jednostek organizacyjnych zajmujących się planowaniem społeczno-gospodarczym i przestrzennym w działaniach na rzecz rewitalizacji miast. Dotyczy to zarówno szczebla gminnego (ściśła współpraca jednostek zajmujących się planowaniem i zarządzaniem strategicznym oraz planowaniem zagospodarowania przestrzennego), jak i krajowego (włączenie do prac Ministerstwa Infrastruktury, odpowiedzialnego m.in. za politykę rozwoju miast).

- 3) Potrzebne są dalsze prace nad programami rewitalizacji w kierunku koncentracji działań rewitalizacyjnych na rzeczywistych obszarach kryzysowych, wymagających interwencji publicznej.

**VI. Mieszkalnictwo; jakie są doświadczenia z integracją działań dotyczących warunków mieszkaniowych w okresie 2004-2006. Jak miasta przygotowały się do nowego okresu programowania, w którym projekty mieszkaniowe będą kwalifikowane i konieczne będzie przygotowanie dobrych projektów, które uwzględnią problem rynku mieszkaniowego i spekulacji gruntami (pozwolą uniknąć zniekształcenia rynku mieszkaniowego i spekulacji gruntami?) /Housing: what was the experience with integrating housing facilities in this period 2004-2006; how are the cities prepared for the fact that in the new programming period, housing is eligible - there will be a need to prepare good projects that avoid, to possible extent, the market distortion and land speculation?/**

Problemy mieszkaniowe obszarów zdegradowanych postrzegane są przez władze miast jako jeden z najdotkliwszych aspektów degradacji. Władzom lokalnym wyraźnie jednak brakuje narzędzi planistycznych (programów) do ich rozwiązywania. Mniej niż połowa z nich posiada programy gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym. Tylko niecałe 20% gmin ma kompleksowe, odnoszące się do całości zasobu mieszkań, strategie mieszkaniowe.

Wnioski na przyszłość są następujące:

- 1) O ile gospodarowanie komunalnym zasobem mieszkaniowym uwzględnia, w stosunkowo dużej części miast, ustawowe wymogi sporządzania programów gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, o tyle kompleksowe programowanie rozwoju całego mieszkalnictwa miejskiego, w tym na obszarach zdegradowanych (strategie mieszkaniowe), należy do rzadkości. Miasta takiego podejścia będą się musiały dopiero nauczyć.
- 2) W kompleksowym podejściu do rozwiązywania problemów mieszkalnictwa władze lokalne muszą znajdować strategicznych partnerów, którzy w rozwiązaniu kwestii mieszkaniowej w miastach Europy Zachodniej odegrali kluczową rolę. Współdziałanie władz miejskich w Polsce z Towarzystwami Budownictwa Społecznego i ze wspólnotami mieszkaniowymi znajduje się, w porównaniu do skali potrzeb, w fazie początkowej. Do tego współdziałania trzeba będzie, najprawdopodobniej, szukać (i powoływać) dalszych partnerów, dysponujących większą niż TBS-y i wspólnoty, sprawnością inwestycyjną.
- 3) W kompleksowych, strategicznych planach rozwoju mieszkalnictwa dwie ich składowe będą szczególnie ważne: umiejętność łączenia - w celu rozwoju mieszkalnictwa - środków publicznych ze środkami innych partnerów (montaż finansowy) oraz programowanie i realizacja budownictwa społecznego przeznaczonego dla średnio i mało zarabiających mieszkańców. Programowanie w tej dziedzinie na obszarach rewitalizowanych musi uwzględnić kontekst rynku nieruchomości mieszkaniowych, możliwość wystąpienia spekulacji odnowionymi (bądź nowymi) mieszkaniami i zapobieganie spekulacji.

## **VII. Partnerstwo publiczno - prywatne i inżynieria finansowa. Doświadczenia dotyczące udziału partnerów prywatnych w rozwoju miast, wzmacniające efekty wsparcia funduszami strukturalnymi /PPP's and financial engineering: what is the experience (if any) with the involvement of private partners to urban development to increase the leverage effect of Structural Funds?/**

Analiza 37 projektów rewitalizacyjnych wykazała, że montaż finansowy z udziałem beneficjentów w formule PPP jest minimalny. Partnerstwo odrębnych podmiotów prawnych ma miejsce jedynie w Bielsku-Białej i Stalowej Woli. Jest jednak szerzej zapowiadane w programach rewitalizacji kilku innych jednostek samorządu terytorialnego.

Montaż środków finansowych na cele rewitalizacji obejmuje niemal wyłącznie partnerów publicznych. Część z nich (Stalowa Wola; Bielsko-Biała) mimo, że powołana przez Skarb Państwa, posiada odrębną osobowość prawną i kieruje się w swych działaniach logiką zysku.

Wnioski na przyszłość są następujące:

- 1) Dla upowszechnienia praktyk wspólnego inwestowania dla celów publicznych typu PPP potrzebne jest zaistnienie i popularyzacja przypadków udanych przykładów PPP. Wymaga to pewnego czasu.
- 2) Dla wsparcia PPP, które zwłaszcza w dziedzinie rewitalizacji jest niezbędne, potrzebna jest zbieżność dwu zjawisk. Z jednej strony administracja publiczna musi dobrze opanować procedury zawierania kontraktów w formule PPP (lub tworzenia spółek kapitałowych podmiotów publicznego i prywatnego). Z drugiej strony partner prywatny musi być na tyle silny ekonomicznie, by nie obawiał się przystępowania do inicjatyw ekonomicznych przynoszących umiarkowany zysk. Analizowane projekty rewitalizacyjne z reguły nastawione były na wzmocnienie przedsiębiorczości prywatnej na terenach rewitalizowanych; wspomagały partnerów prywatnych.
- 3) Znaczenia nabiera partnerstwo publiczno-prywatne w przygotowaniu programów i projektów rewitalizacyjnych. Takie koncepcyjne współdziałanie partnerów sektora publicznego i prywatnego możnaby nazwać szkołą PPP.

## **VIII. Tereny poprzemysłowe: jakie są doświadczenia w zakresie rekonwersji (rewitalizacji) tych obszarów? /Brownfields: what is the experience with the brownfield reconversion?/**

W latach 2004-2006 zaledwie 11 projektów dotyczących rewitalizacji terenów poprzemysłowych otrzymało dofinansowanie ze środków EFRR w ramach Działania 3.3.3. ZPORR, co w ogólnej liczbie dofinansowanych projektów rewitalizacyjnych (178) stanowiło zaledwie 6%. Wartość dofinansowania tych projektów wyniosła ok. 39,4 mln zł, tj. 9,9% ogólnego dofinansowania wszystkich projektów rewitalizacyjnych (386,0 mln zł).

Należy podkreślić, że ani w dokumentach ZPORR i UZPORR, ani w materiałach metodycznych nie przedstawiono w sposób całościowy problemów dotyczących rewitalizacji terenów poprzemysłowych. Nie wskazano instrumentów prawnych, niezbędnych w rozwiązywaniu problemów związanych z rekultywacją terenów oraz z ich oddłużaniem. Ponadto nie zdefiniowano najważniejszych pojęć dotyczących terenów poprzemysłowych, takich jak np.: rekonwersja, rekultywacja, dekontaminacja. Wskazano udane przykłady rewitalizacji obszarów poprzemysłowych, ale nie przedstawiono sposobów rozwiązywania głównych problemów.

Lokalne programy rewitalizacji terenów poprzemysłowych nie stanowiły - w okresie 2004-2006 - integralnej części regionalnego planu rozwoju województwa. Przykład programu

rewitalizacji terenów poprzemysłowych dla miasta Stalowa Wola wskazuje na brak koordynacji działań na poziomie regionalnym.

Wnioski na przyszłość są następujące:

- 1) Doświadczenia krajów "starej" UE wskazują, że w przygotowaniu i realizacji programów rewitalizacji obszarów poprzemysłowych potrzebne są działania na wszystkich szczeblach zarządzania:
  - krajowym (wypracowanie odpowiednich podstaw prawnych działań oraz modelowego programu rewitalizacji obszaru poprzemysłowego),
  - regionalnym (sporządzenie regionalnego programu rozwoju obszarów poprzemysłowych w oparciu o inwentaryzację terenów i obiektów oraz specjalnie przygotowaną bazę danych),
  - lokalnym (przygotowanie przez powiat lub gminę/miasto lokalnego programu rewitalizacji).
- 2) Konieczne jest usunięcie niedostatków obecnych przepisów prawnych, a przede wszystkim doprowadzenie do ich spójności (ustawy: Prawo ochrony środowiska, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Prawo geologiczne, Prawo górnicze), sprecyzowanie działań dotyczących rekultywacji oraz zagospodarowania terenów poprzemysłowych (obecne przepisy rozdzielają te etapy i odpowiedzialnością obarczają różne podmioty, mające różne interesy) oraz wprowadzenie niezbędnych uregulowań odnoszących się do rewitalizacji obszarów zdegradowanych, w tym do poprzemysłowych.
- 3) Na szczeblu regionalnym należy powołać odpowiednie instytucje i fundusze w celu przygotowania terenów dla inwestorów. Ich rolą powinno być prowadzenie rekultywacji, wyburzeń, inwestycji infrastrukturalnych, a także utrzymywanie terenów do czasu pojawienia się popytu na rynku.
- 4) Rolą samorządów lokalnych jest ukierunkowanie przekształceń terenów i stymulowanie procesu ich zagospodarowania (poprzez odpowiednie ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, inwestycje infrastrukturalne, instrumenty finansowe, bezpośrednie interwencje przy wykorzystaniu prawa pierwokupu itd.).

**IX. Zrównoważony transport miejski: jakie są doświadczenia w zakresie wiązania drobnych inwestycji transportowych z innymi inwestycjami w ramach zintegrowanych planów rozwoju miast? /Sustainable urban transport: what are the lessons learnt on linking small transport investments with other investments under an integrated urban development plans?/**

Inwestycje transportowe na miejskich obszarach rewitalizowanych należały w okresie 2004-2006 do jednych z najczęściej przeprowadzanych. Świadczy o tym zarówno ilość wspartych przez UE projektów rewitalizacyjnych, zawierających komponent transportowy, jak i – jeszcze bardziej – duży udział inwestycji transportowych w lokalnych programach rewitalizacji.

Inwestycje transportowe na obszarach rewitalizowanych można określić jako „drobne”, ale ich łączna liczba tworzy duży rezerwuar możliwości wprowadzania zmian w stanie zagospodarowania miasta. W przypadku największych spośród „drobnych” inwestycji transportowych realizowanych na obszarach rewitalizowanych, stwierdzić należy ich silne i pozytywne oddziaływanie na pozatransportowe elementy funkcjonowania miasta. Powiązanie tych największych spośród drobnych inwestycji transportowych z innymi elementami programów rewitalizacji jest na ogół trafne, przemyślane, stosunkowo dobrze przygotowane

planistycznie. Można więc, w tym wypadku, mówić o ich „wpisaniu się” w zintegrowane planowanie rozwoju miast.

Wnioski na przyszłość są następujące:

- 1) Przygotowanie programowe większości drobnych inwestycji transportowych budzi wątpliwości. Często nie odnosi się projektów do diagnozy stanu transportowej sieci miasta, często nie formułuje się w tych projektach celów poprawy sytuacji transportowej na obszarze rewitalizowanym. Programowanie drobnych inwestycji transportowych musi ulec poprawie.
- 2) Nawiązywanie projektowanych na obszarach rewitalizacji inwestycji transportowych do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy bądź do miejskich polityk transportowych jest rzadko w programach rewitalizacji spotykane. Ta słabość programowania inwestycji transportowych na obszarach rewitalizacji wynikać może z tego, że mało miast sformułowało miejską politykę transportową.
- 3) Wskazywałyoby to na potrzebę udoskonalenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy tak, by wskazywały one kierunki zmian sieci transportu na obszarach miejskich wymagających rewitalizacji.

#### **X. Rozprzestrzenianie się miast; czy miasta dostrzegły ten problem i czy zdefiniowały działania, które należy podjąć? /Urban sprawl: Did the cities address the issue of urban sprawl? Did they define actions to address it?/**

Zjawisko żywiołowej suburbanizacji stref podmiejskich dużych i wielkich miast oraz zjawisko degradacji wewnętrznych przestrzeni tych miast należy rozpatrywać jako dwa aspekty tego samego, ekstensywnego, nieprzyjemnego dla środowiska przyrodniczego i kulturowego modelu rozwoju miast, związanego z odchodzącą w przeszłość epoką industrialną, a w Polsce z socjalistyczną odmianą industrializacji. Wyżej wymienionym zjawiskom przeciwdziała polityka zrównoważonego rozwoju miast, która jest ważną częścią strategii zrównoważonego rozwoju UE. W polityce tej ważną rolę odgrywa koordynacja rozwoju na poziomie lokalnym oraz partnerstwo pomiędzy miastami a gminami wiejskimi, w tym gminami strefy podmiejskiej. W tym partnerstwie jednak „Miasta powinny być głównymi ośrodkami rozwoju regionów miejskich i przejąć odpowiedzialność za spójność terytorialną” (Karta Lipska).

Szczególne znaczenie w zrównoważonej polityce miejskiej ma dążenie do zwartej struktury zasiedlenia, w której łączenie mieszkalnictwa, miejsc pracy, edukacji, spędzania czasu wolnego, ma na celu intensyfikację zagospodarowania i zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich jest kluczowym instrumentem takiej polityki.

Wnioski odnośnie przeciwdziałania rozprzestrzeniania się miast są następujące:

- 1) Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju w warunkach polskich wymaga wprowadzenia szeregu zmian instytucjonalnych zarówno na szczeblu zarządzania ogólnokrajowego, jak i w skali lokalnej, zwłaszcza na terenach obszarów metropolitalnych. Na szczeblu zarządzania ogólnokrajowego wzmocniona musi zostać polityka miejska, uwzględniająca w znacznie większym niż dotąd stopniu elementy zrównoważenia, co wymaga modyfikacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Na szczeblu zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych powinna nastąpić koordynacja działań głównych ośrodków miejskich i otaczających je gmin w postaci związków gmin, powoływanych przede wszystkim do planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego. Tylko takie

działania powstrzymają żywiołową suburbanizację i wzmocnią efekty rewitalizacji – odtworzenie i wzmocnienie jakości zdegradowanych obszarów w miastach.

- 2) Kontynuacja i intensyfikacja działań w zakresie mieszkalnictwa i publicznego transportu miejskiego (dysponującego dobrymi połączeniami z transportem regionalnym), wydają się być konieczne w następnych okresach programowania rewitalizacji miast w Polsce.
- 3) Stopień przygotowania miast do wprowadzania zasad zrównoważonego rozwoju przejawia się w integracji i uspołecznieniu planowania rozwoju miast i w ich zdolności do mobilizacji środków na rozwój, w tym na rewitalizację. Pod tym względem nieco inaczej należy podchodzić do miast dużych i do miast małych. W grupie zbadanych miast dużych sytuacja planistyczna wydaje się dość dobra, mimo, że nie wszystkie miasta w swych programach rewitalizacji łączyły cele i instrumenty rewitalizacji ze świadomym zapobieganiem żywiołowej suburbanizacji. W grupie miast mniejszych, działania w kierunku przeciwdziałaniu żywiołowej suburbanizacji nie są tak istotne, ale ważne jest wzmocnianie tych miast jako biegunów oddziaływania na wiejskie otoczenie. Z tego względu podejmowane w ich programach rewitalizacyjnych działania trzeba uznać za trafne.

## SUMMARY

### **Assessment of programmes and revitalisation projects implemented within the framework of Measure 3.3 “Degraded urban, brownfield and post-military areas” Integrated Regional Development Operational Programme (IROP). Conclusions for the future.**

The goal of the study is to answer questions taken up by the European Commission pertaining to the ways and methods of drawing up revitalisation programmes and projects within the framework of Measure 3.3 IROP and formulation of conclusions for the future.

In its questions the European Commission raised the following problems:

- Integrated approach to revitalisation planning and programming,
- Reference level of the revitalisation programme (powiat, town, district),
- Selection of problem/crisis areas,
- Combining revitalisation activities with social actions within Priority 2 IROP,
- Synergy between projects,
- Public-private partnership in revitalisation undertakings and “financial engineering”,
- Inclusion of housing resources in revitalisation programmes,
- Reconversion of brownfield areas,
- Balancing of city transport,
- Urban sprawl versus revitalisation activity.

The research covered selected revitalisation projects, co-financed in the years 2004-2006 with the use of ERDF resources within Measure 3.3. IROP, and revitalisation programmes prepared by towns and powiats in which the projects were formulated. Taking into account the European Commission’s questions, the following programme and project criteria have been adopted:

- Programming level (powiat, town, district),
  - Diversification of projects (degraded urban, brownfield and post-military areas),
  - Meaningful total cost of the projects (in towns – above PLN 10 million),
  - Meaningful support of the projects with EU funds (in towns – above PLN 5 million).
- In order to make a selection of the revitalisation programmes and projects to be investigated, an analysis of data from IROP monitoring system was made covering 178 projects concerning Measure 3.3 IROP.

11 revitalisation programmes and 30 projects prepared by the following cities have been selected for the study:

- 1) Olsztyn (Warmińsko-Mazurskie Voivodeship) - 5 revitalisation projects with the total value of PLN 28.9 million and their total co-financing from ERDF means in the amount of PLN 19.4 million
- 2) Łódź (Łódzkie Voivodeship) - 2 projects with the total value of PLN 19.9 million and combined co-financing from ERDF in the amount of PLN 9.5 million
- 3) Chojnice (Pomorskie Voivodeship) - 1 project worth PLN 18.3 million, co-financed from ERDF in the amount of PLN 11.6 million
- 4) Gdańsk (Pomorskie Voivodeship) - 1 project worth PLN 17.8 million, co-financed from ERDF in the amount of PLN 11.8 million
- 5) Stalowa Wola (Podkarpackie Voivodeship) - 2 projects with the total value of PLN 17.1 million and combined co-financing from ERDF in the amount of PLN 11.0 million

- 6) Kielce (Świętokrzyskie Voivodeship) - 1 project worth PLN 15.3 million co-financed from ERDF in the amount of PLN 11,0 million
- 7) Żyrardów (Mazowieckie Voivodeship) - 10 projects with the total value of PLN 12.9 million and combined co-financing from ERDF in the amount of PLN 8.9 million
- 8) Mrągowo (Warmińsko-Mazurskie Voivodeship) - 3 projects with the total value of PLN 12.0 million and combined co-financing from ERDF in the amount of PLN 8.7 million
- 9) Bielsko-Biała (Śląskie Voivodeship) - 1 project worth PLN 11.5 million co-financed from ERDF in the amount of PLN 6.4 million
- 10) Poznań (Wielkopolskie Voivodeship) - 2 projects with the total value of PLN 10.7 million and combined co-financing from ERDF in the amount of PLN 8.0 million
- 11) Gołdap<sup>2</sup> (Warmińsko-Mazurskie Voivodeship) - 2 projects with the total value of PLN 10.7 million and combined co-financing from ERDF in the amount of PLN 7,6 million as well as 4 programmes and 7 revitalisation projects prepared by poviats or in cooperation with the poviat:
  - 1) Bieruń-Lędziny Poviat (Śląskie Voivodeship) - 3 projects
  - 2) Limanowa Poviat (Małopolskie Voivodeship) - 1 project
  - 3) Świecie Poviat (Kujawsko-Pomorskie Voivodeship) - 2 projects
  - 4) Borne-Sulinowo town and Szczecinek Poviat (Zachodnio-Pomorskie Voivodeship) - 1 project

Revitalisation programmes and projects of 11 towns and 4 poviats have been analysed from the point of view of problems contained in ten questions of the European Commission. The following have been presented in relation to each question and the problems contained therein:

- Stance of the European Commission defined in EU documents,
- Formulation of a given problem in IROP and IROP Programme Complement,
- Formulation of a given problem in the available methodical materials,
- Solution (presentation) of a given problem in selected revitalisation programmes and projects,
- Knowledge regarding a given problem based on literature on the studied subject,
- Conclusions for the future.

### **I. How the cities tackled the issue of integrated approach and visibility of operations?**

Results of the analysis of the selected revitalization programmes and projects from the years 2004-2006 point to the difficulties in the integrated planning and programming of the development and revitalisation of towns. They result mainly because of:

- Lack of local governments' experience in integrated planning and programming,
- Shortage of specialists in the field of revitalisation of towns and lack of differentiated preparation of consulting and design companies to create integrated plans and programs for the development of territorial units,
- Spatial planning legal regulations' maldaptation to EU requirements in relation to integrated planning of local development as the leading one in the planning system,
- Institutional structures' maladaptation to integrated planning and programming (on central, regional and local levels).

It should be pointed out that IROP and IROP Programme Complement documents do not explain in an adequate way the notion of "integrated revitalisation programme". Attention was focused only on various aspects of revitalisation activities (social, economic, spatial, functional) and different categories of beneficiaries. In addition, IROP has limited the co-financing of revitalisation projects (undertakings) to investment tasks. Tasks of social and economic character could be aided by own means of the beneficiaries and within the

---

<sup>2</sup> Town-village commune

framework of other IROP and sectoral operational programmes. Their inclusion in the revitalisation programmes was not required. Hence, the tasks (projects) included in the revitalisation programmes concern mainly the technical sphere. It is not always possible to determine whether social and economic goals will be achieved thanks to such activities, although such declarations have been formulated in all programmes.

The tasks to be implemented within the framework of the projects have not been based on a broad participation of local communities. The IROP and IROP Programme Complement documents does not set such requirements. The hastily prepared – in the majority of towns – revitalisation programmes were not conducive to launch actions in favour of social participation. That is why most projects do not contain elements of social or economic activity. The Polish spatial planning system defined by the law in force is not conducive to the integrated planning and programming of the development and revitalisation of towns. It differs from the systems functioning in the countries of the “old” EU. It is characterised by dualism expressed in the lack of ties between socio-economic planning and spatial planning, sectoral character of many plans and programmes and the lack of their cohesion.

The results of the hitherto research allow for the formulation of the following conclusions:

- 1) It is necessary to make systemic changes in legal regulations concerning development planning and spatial development, as announced but not implemented by the successive governments.
- 2) It is necessary to create institutional foundations for the implementation of integrated, complementary revitalisation projects containing technical, social and economic tasks. This requires cooperation of operators (coordinators) of the revitalisation process with local groups, intermediary institutions on the local level (e.g. Municipal Social Initiative Support Centre) and on the regional level (e.g. Voivodeship Labour Office), as well as institutions managing the Regional operational programme on Marshall Office level.
- 3) Hastily prepared revitalisation programmes (often filed exclusively in order to obtain co-financing of projects within Measure 3.3. IROP) require further work both in the diagnostic part (analysis of crisis phenomena in the spatial dimension in order to define problem areas) and in the programme part (general programme on the town scale and programmes for areas chosen for revitalisation).
- 4) It is necessary to socialise the process of programming and implementing the revitalisation of degraded areas. Only under conditions of broad social participation will it be possible to include tasks of social and economic character to the investment projects.
- 5) The implementation of revitalisation projects requires the establishment of an adequate institution of a revitalisation process coordinator (operator). Poland needs statutory regulations providing for the legal and organizational shape of revitalisation-related institutions dealing with the coordination of the entire process, social supervision and financial and investment activity.
- 6) There is a need for organising training on the integrated planning and programming of urban development and revitalisation – both for local governments and designers.

## **II. What was the best level of revitalisation plan: poviats level, city level or district level? What lessons can be learnt for future period?**

It may be assumed that the revitalisation programme in Poland has the character of an operational document in relation to the Strategy of the commune/town and poviats development, as well as to the study of pre-conditions and directions of commune and town

spatial management<sup>3</sup>. However, in most development strategies and “commune studies” (prepared mainly before Poland’s accession to the European Union) the problem of revitalisation of the degraded areas has not been tackled in an appropriate way or simply passed unnoticed. That is why the revitalisation programmes required while filing motions for granting ERDF means for co-financing revitalisation programmes within Measure 3.3. IROP, should have two reference levels: general – on the scale of the commune/town or powiat, and detailed – on the scale of one or more crisis areas chosen for revitalisation. It is in this way that the EU experts presented the question of the revitalisation reference level at conferences devoted to launching the ERDF in Poland. On the other hand, no such procedure was indicated either in the IROP Programme Complement or in the Revitalisation Handbook (2003) prepared specifically for local governments.

Among the analysed revitalisation programmes, papers stand out in which two reference levels were adopted – town scale and detailed – on the scale of the chosen crisis area (or several areas). This approach was presented mainly by such towns as Bielsko-Biała and Gdańsk, but also by and Poznań. Bielsko-Biała and Gdańsk were best prepared for the creation of a revitalisation programme owing to the earlier analyses and studies and the formulation of revitalisation-related problems in the strategic planning documents.

As far as poviats are concerned, it should be stressed that they are not the subject of spatial planning. Therefore, no brownfield of post-military areas revitalisation concepts have been worked out there. As a rule, the problem of revitalisation does not surface in studies of spatial management pre-conditions and directions of communes making up the powiat.

Conclusions for the future as regards the programming level are as follows:

- 1) Further work on planning documents of strategic character is required to fix the concept of revitalisation of degraded areas on the scale of the town and powiat and to formulate it in those documents.
- 2) Local revitalisation programmes require more work to become the foundation for carrying out a long-term revitalisation process. In the situation in which statutory regulations concerning programme preparation procedures are lacking, it is necessary to disseminate knowledge about the best elaborations.
- 3) It should be expected that the coming years will see proposals for co-financing with ERDF resources, for projects concerning revitalisation of historic city centres and degraded housing quarters – due to the arrears in the renovation of those areas in Poland in relation to the “old” EU member states.
- 4) It is necessary to promote pilot revitalisation projects thanks to which communes/towns and poviats could prepare themselves to take up complicated revitalisation undertakings.
- 5) Revitalisation planning and programming should be taken into consideration in the Polish planning and spatial management development system.
- 6) Planning the revitalisation process requires strategic planning in relation to the entire area of commune/town and powiat, which would enable delimitation of the priority areas and operational programming in relation to the individual crisis areas.
- 7) The term "plan" should be applied in relation to planning elaborations of strategic character and concerning spatial planning, while the term “programme” – in relation to planning elaborations of operational character.

---

<sup>3</sup> A study of pre-conditions and directions of commune spatial management is drawn up, in Poland, for the entire commune area in order to determine the commune government’s spatial policy.

### **III. How the synergies between the different projects were evaluated (ex ante, on-going, and ex post)?**

Building up revitalisation programmes to consciously seek the synergy effect between the individual projects they are made up of is a rare occurrence. In the 15 local government entities that have been scrutinised, the awareness of this problem was observed only in the case of 2-3 programmes (Poznań, Bielsko-Biała; possibly Łódź).

However, even given the lack of knowledge and neglect of the synergy effect in revitalisation it is possible to strengthen the effectiveness of revitalisation through an appropriate application of the principle of concentration of revitalisation tasks, and/or through the application of the principle of complementary character of various revitalisation programmes and projects. Concentration of revitalisation undertakings in one area was observed in 5 out of 11 investigated towns. Hardly anybody in the investigated towns was aware whether projects from various fields (social from ESF or economic) were implemented in the revitalised area, and local revitalisation programmes skipped that problem altogether. Combining financial means from various sources (financial assembly) for revitalisation purposes concerned nearly exclusively public investors. No private capital was activated.

The following conclusions for the future are based on the above:

- 1) The knowledge about existence and importance of the synergy effect in revitalisation programming should be promoted on a much greater scale than hitherto.
- 2) The assessment of revitalisation effects in its initial, on-going and ex post phase should include the element of synergy effect assessment as a partial, required assessment criterion.
- 3) Those centres which really apply integrated town planning have the biggest chance for achieving the synergy effect in their revitalisation efforts. It is therefore necessary to promote the integrated urban development planning model.

### **IV. What was the experience of linking ERDF investments with ESF projects under Priority 2?**

It results from the analysis of 15 revitalisation programmes and 37 revitalisation projects which were co-financed under ERDF that most local governments (communes/towns, poviats) did not coordinate the efforts within the framework of Priority 3 and 2. Social projects (known as “soft”), which could be co-financed from ESF within Priority 2, have not been included in the revitalisation programmes. They were provided for in other planning documents of operational character. The failure to take up, on crisis areas, common projects under Measure 3.3 and Priority 2 stems primarily from the lack of the skill of integrated programming and socialisation of the process of creating revitalisation programmes, as well as from hasty preparation of revitalisation programmes and projects in the years 2004-2006.

Conclusions for the future are as follows:

- 1) Further work is necessary on the revitalisation programmes; their second edition should be the result of an integrated and socialised programming process.
- 2) The revitalisation programmes should include tasks (projects) of investment (technical), social and economic character.
- 3) Means from ESF should be widely included to co-finance revitalisation projects .

## **V. How was the concentration on "real" problem areas applied? What method of selection of these areas was used?**

The method of selection of areas for revitalisation applied by the towns and poviats under investigation encompasses the following stages:

- Characteristics of the socio-economic situation and the spatial planning situation on the scale of the town/poviat,
- Identification of problems on the scale of the town/poviat,
- SWOT analysis on the scale of the town/poviat,
- Reference to the contents and decisions contained in the study of pre-conditions and directions of spatial management (in most towns),
- Determination of areas for revitalisation; description of the individual areas (with justification – in some towns),
- Determination of pilot areas (in some towns),
- Determination of the sequence of actions in the individual areas.

The approach to determining the area of the revitalisation programme evokes reservations due to the lack of coherence between the sizeable part devoted to the a-spatial analysis of crisis phenomena (in relation to the area of the whole town allowing for the formulation of the main problems only) and the description of the crisis areas selected for revitalisation.

The reason for the lack – in the majority of programmes – of spatial analysis of crisis (problem) phenomena can be seen in:

- Inadequate database and information in relation to the town's structural entities,
- Hasty preparation of the programme document in connection with activating structural funds for the revitalisation of degraded areas,
- Locating the work on revitalisation programmes in entities of town and poviat offices dealing with the development strategy and their weak cooperation with spatial planners.

It should be stated, however, that in the majority of towns under investigation and in poviats the revitalisation activity was concentrated mainly in city centres. In the towns in which areas for revitalisation have been isolated in their various parts, pilot areas were chosen or the sequence of the implementation of tasks was determined.

Conclusions for the future are as follows:

- 1) It is indispensable to create, in commune offices, databases allowing to perform analyses and to assess the crisis phenomena in the urban space and to designate crisis (problem) areas.
- 2) Cooperation is necessary between organisational entities dealing with socio-economic and spatial planning in actions aimed at revitalisation of towns. This concerns both the commune level (close cooperation between entities engaged in planning and strategic management and spatial management planning) and the national level (including, in the work, the work the Ministry of Infrastructure responsible, inter alia, for the urban development policy).
- 3) More work is required on revitalisation programmes to focus the revitalisation efforts on actual crisis areas requiring public intervention.

**VI. Housing: what was the experience with integrating housing facilities in this period 2004-2006; how are the cities prepared for the fact that in the new programming period, housing is eligible - there will be a need to prepare good projects that avoid, to a possible extent, the market distortion and land speculation?**

Municipal authorities perceive housing problems in degraded areas as one of the most acute aspect of degradation. However, local authorities are clearly lacking the planning tools (programmes) to solve them. Less than half of them have communal housing resources management programs in place. Only less than 20% of communes have comprehensive housing strategies concerning all the housing resources in place.

Conclusions for the future are as follows:

1. As long as managing communal housing resources takes into account, in a relatively large number of towns, the statutory requirements for drawing up communal housing resources management programmes, comprehensive programming concerning the development of all urban housing resources, including those on degraded areas (housing strategies), is rare. The towns will only have to learn such an approach.
2. In the comprehensive approach to solving housing problems, the local authorities must find strategic partners who have played a key role in solving the housing problem in the towns of Western Europe. In Poland, the cooperation between municipal authorities and Social Construction Associations (TBS) and with property administration councils is at an initial stage as compared to the existing needs. For this cooperation one will most likely have to seek (and appoint) more partners displaying investment efficiency that is greater than that of the TBS's and property administration councils.
3. Two components of comprehensive, strategic housing development plans will be of particular importance: the ability to combine – in order to boost housing – public means with the means of other partners (financial assembly), as well as programming and implementation of social construction for less affluent citizens. This field of programming concerning revitalised areas must take into account the context of real property market, the possible speculation concerning refurbished (or new) flats and counteracting speculation.

**VII. Public-Private Partnership (PPP) and financial engineering: what is the experience (if any) with the involvement of private partners to urban development to increase the leverage effect of Structural Funds?**

The analysis of 37 revitalisation projects showed that the financial assembly with the participation of beneficiaries in the PPP formula is minimal. The partnership of separate legal entities takes place only in Bielsko-Biała and Stalowa Wola. The formula is also announced in the revitalisation programmes of several other local government entities.

The assembly of financial means for revitalisation purposes covers nearly exclusively public partners. Some of them (Stalowa Wola, Bielsko-Biała) – despite the fact that they have been established by the State Treasury - have different legal personalities and in their activities are guided by the logics of profit.

Conclusions for the future are as follows:

- 1) To promote the practice of common investment for public purposes of the PPP type, it is necessary to finalize and popularize cases of successful PPP examples. This requires some time.

- 2) The convergence of two phenomena is necessary in order to support PPP, especially in the field of revitalisation. On the one hand, public administration must master the procedures of concluding PPP formula contracts (or of establishing capital partnerships of public and private entities). On the other hand, the private partner must be economically strong enough not to be afraid to join economic initiatives yielding moderate profits only. The analysed revitalisation projects were generally geared to the strengthening private entrepreneurship in revitalised areas; they supported private partners
- 3) Public-private partnership gains in importance in the preparation of revitalisation programmes and projects. Such a conceptual cooperation between partners from public and private sectors may be referred to as a PPP School.

### **VIII. Brownfields: what is the experience with the brownfield reconversion?**

In the years 2004-2006 only 11 projects concerning revitalisation of brownfield areas received co-financing from ERDF means under Measure 3.3.3. IROP, which accounted for barely 6% of the total number of co-financed revitalisation projects (178). The value of those projects' co-financing amounted to some PLN 39.4 million, i.e. 9.9% of the total co-financing amount for all revitalisation projects (PLN 386.0 million).

It needs to be stressed that neither IROP and IROP Programme Complement nor methodical materials present, in a comprehensive manner, the problems related to revitalisation of brownfield areas. No legal instruments indispensable for solving problems connected with reclamation of the areas and reduction of their indebtedness have been indicated. Moreover, the most important notions concerning brownfield areas like reconversion, reclamation or recontamination have not been defined. Presented were successful examples of revitalisation of brownfield areas, but no ways of solving the main problems were suggested.

In the 2004-2006 period, local programmes of revitalisation of brownfield areas did not constitute an integral part of the regional voivodeship development plan. The example of brownfield revitalisation in the town of Stalowa Wola points to the lack of coordination of actions on the regional level.

Conclusions for the future are as follows:

- 1) Experience of the "old" EU countries indicates that in preparing and implementing programmes of revitalisation of brownfield areas actions on all levels of management are necessary:
  - National (elaboration of adequate legal foundations for the activity and a model brownfield area revitalisation programme),
  - Regional (drawing up a regional programme for the development of brownfield areas based on a stock-take of land and facilities and a purpose-prepared database),
  - Local (preparation, by the powiat or commune/town, of a local revitalisation programme).
- 2) It is necessary to do away with the shortcomings of the current legal regulations, and most importantly, to achieve their cohesion (Environment Protection Law, Protection of Arable and Forest Land Law, Geological Law, Mining Law), specifying actions concerning reclamation and management of brownfield areas (current regulations divide these stages and place the responsibility on various entities having different interests) and introduction of indispensable regulations pertaining to the revitalisation of degraded areas, including brownfields.
- 3) On the regional level, it is necessary to establish relevant institutions and funds in order to prepare land for investors. Their role should consist in carrying out reclamation,

demolition, infrastructural investment and keeping the land until the market demand appears.

- 4) The role of local governments is to guide the transformation of land and to stimulate the process of its management (through relevant decisions contained in the local spatial development plans, infrastructural investment, financial instruments, direct intervention with taking advantage of the pre-emptive right to buy, etc.).

### **IX. Sustainable urban transport: what are the lessons learnt on linking small transport investments with other investments under integrated urban development plans?**

In the years 2004-2006 transport investments on revitalised urban areas were among the most frequent ones. This is evidenced both by the number of revitalisation projects supported by the EU containing a transport component and – even more so – by a sizeable share of transport investments in the local revitalisation programmes.

Transport investments on the revitalised areas can be described as “minor”, but their total number creates a lot of potential for introducing changes to the status of a given town’s development. In the case of the biggest of “minor” transport investments implemented on the revitalised areas it is necessary to underscore their strong and positive influence on the transport-unrelated elements of the functioning of a given town. Linking the largest of the “minor” transport investments with other elements of revitalisation programmes is usually correct, well considered and comparatively well prepared in terms of planning. Therefore, in this case one can say that they have been included in the integrated urban development planning.

Conclusions for the future are as follows:

1. Content-related preparation of most minor transport investments raises doubts. Projects are often unrelated to the diagnosis concerning the condition of the town’s transportation network, and often fail to formulate the goals that are to be reached while of improving the transport situation on the revitalised area. The programming of minor transport investments must be improved.
2. The reference between transport investments planned on the revitalised areas and the study of pre-conditions and directions of commune spatial management or an urban transport policy is seldom in revitalisation programmes. This weakness of transport investments programming for revitalisation areas may stem from the fact that few towns have formulated their urban transport policy.
- 3) The above indicates the need to improve the studies of pre-conditions and directions of commune spatial management, so that they indicate the directions for changes in the transport networks on urban areas requiring revitalisation.

## **X. Urban sprawl: Did the cities address the issue of urban sprawl? Did they define actions to address it?**

The phenomenon of vehement urbanisation of big towns' and cities' suburban areas and the degradation of those cities' inner areas should be considered as two aspects of the same, extensive, environmentally and culturally unfriendly model of urban development connected with the past industrial era, and - in Poland - with the socialist variety of industrialisation. The policy of sustainable urban development, which forms an important part European Union's sustainable development strategy, counteracts the aforementioned phenomena. An important role in this policy is played by the coordination of development on the local level and by partnership between towns and rural communes, including suburban communes. In this partnership "Towns should be the main centres of development for urban regions and should take over the responsibility for territorial coherence" (Leipzig Charter).

Striving for a compact settlement structure in which the combination of housing, workplaces, education and leisure time is aimed at intensification of use and boosting the effectiveness of resource usage, is especially important in a sustainable urban policy. Revitalisation of degraded urban areas is a key instrument of such a policy.

Conclusions regarding urban sprawl are as follows:

- 1) Implementation of the principles of sustainable development under Polish conditions requires the introduction of a number of institutional changes, both on the national management level and on a local scale, particularly in metropolitan areas. On the national management level, the urban policy - placing much more emphasis than it has been the case so far on the elements of sustainability, which requires modification of the national spatial development concept - must be strengthened. Coordination of activities of the main urban centres and the communes surrounding them should assume the form of commune unions established primarily to plan the development and spatial planning, should be observed on the level of managing the development of metropolitan areas. Only such actions will halt the vehement sub urbanisation and will consolidate the revitalisation effects – recreating and strengthening the quality of degraded areas in cities.
- 2) Continuation and intensification of efforts in the field of housing and public urban transport (having good connections with regional transport) seem to be necessary in the following periods of programming the revitalisation of towns in Poland.
- 3) The degree of the towns' readiness to implement the principles of sustainable development manifests itself in the integration and socialisation of urban development planning and in their ability to gather the resources for development, including for revitalisation. In this respect the approach to cities and small towns should be lightly different. In the group of the investigated cities the planning situation seems to be rather good, despite the fact that not all of them combined, in their revitalisation programmes, the revitalisation goals and instruments with a conscious prevention of vehement sub urbanisation. In the group of smaller towns actions aimed at counteracting vehement sub urbanisation are not so essential, but it is important to strengthen those towns as centers affecting the rural environment. Therefore, the activities taken up in their revitalisation programmes should be regarded as apt.

## SPIS TREŚCI

<b>STRESZCZENIE</b>	str. 2
<b>SUMMARY</b>	str. 13
<b>WPROWADZENIE</b>	str. 26
<b>OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PROJEKTÓW REWITALIZACYJNYCH DOFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW EFRR</b>	str. 30
<b>OCENA PROGRAMÓW I PROJEKTÓW REWITALIZACYJNYCH REALIZOWANYCH W RAMACH DZIAŁANIA 3.3. ZPORR</b>	str. 31
<b>I. Jak miasta poradziły sobie z kwestią zintegrowanego programowania i przejrzystością projektów ?</b>	str. 31
1. Stanowisko Komisji Europejskiej	str. 31
2. Ujęcie kwestii zintegrowanego programowania w dokumentach ZPORR i UZPORR	str. 31
3. Ujęcie kwestii zintegrowanego programowania rewitalizacji w materiałach metodycznych	str. 32
4. Sposób podejścia do programowania rewitalizacji w wybranych miastach	str. 33
5. Zintegrowane planowanie i programowanie w Polsce w ocenie niektórych badaczy	str. 36
6. Wnioski na przyszłość	str. 37
<b>II. Jaki jest najlepszy poziom odniesienia programu rewitalizacji: powiat, miasto, dzielnica? Jakie są wnioski na przyszłość?</b>	str. 39
1. Wskazania Komisji Europejskiej odnośnie poziomu programowania rewitalizacji	str. 39
2. Poziom odniesienia programu rewitalizacji według dokumentu ZPORR i UZPORR	str. 39
3. Ujęcie kwestii poziomu odniesienia programu rewitalizacji w materiałach metodycznych	str. 40
4. Poziom odniesienia programu rewitalizacji w badanych miastach i powiatach	str. 40
5. Poziom odniesienia programu rewitalizacji według niektórych ekspertów	str. 42
6. Wnioski na przyszłość	str. 42
<b>III. W jaki sposób oceniano synergię między różnymi projektami (przed, w czasie realizacji, po realizacji)?</b>	str. 45
1. Stanowisko Komisji Europejskiej	str. 45
2. Ujęcie kwestii oceny synerгии pomiędzy poszczególnymi projektami w dokumentach ZPORR i UZPORR	str. 45
3. Ujęcie ocen, w tym ocen efektu synerгии pomiędzy projektami, w materiałach metodycznych	str. 45
4. Sposób podejścia do problemu synerгии różnych projektów w wybranych do badań miastach i powiatach	str. 46
5. Synergia projektów rewitalizacyjnych w ocenie niektórych ekspertów i badaczy	str. 47
6. Wnioski na przyszłość	str. 47
<b>IV. Czy realizowano projekty, w ramach których beneficjanci Działania 3.3. ZPORR porozumieli się z beneficjentami działań w ramach Priorytetu 2 ZPORR (np. Działania 2.5., 2.6.), w celu realizacji wspólnego projektu?</b>	str. 49
1. Kwestia łączenia działań i funduszy na obszarach miejskich według Komisji Europejskiej	str. 49

2.	Powiązania Działania 3.3. z działaniami Priorytetu 2 według dokumentu ZPORR i UZPORR	str. 49
3.	Kwestia realizacji wspólnych projektów w materiałach metodycznych	str. 49
4.	Powiązania projektów rewitalizacyjnych z projektami realizowanymi w ramach Priorytetu 2 w wybranych do badań miastach i powiatach	str. 49
5.	Wnioski na przyszłość	str. 50
<b>V.</b>	<b>W jaki sposób skoncentrowano się na rzeczywistych obszarach problemowych? Jaka była metoda selekcji tych obszarów?</b>	str. 51
1.	Doświadczenia Programu URBAN II	str. 51
2.	Wybór obszarów kryzysowych (problemowych) według dokumentu UZPORR	str. 51
3.	Wskazania odnośnie wyznaczania i wyboru do rewitalizacji obszarów kryzysowych w materiałach metodycznych	str. 51
4.	Wyznaczanie obszarów kryzysowych (problemowych) i wybór terenów do rewitalizacji w badanych miastach i powiatach	str. 52
5.	Kwestia selekcji obszarów kryzysowych (problemowych) według niektórych badaczy	str. 53
6.	Wnioski na przyszłość	str. 54
<b>VI.</b>	<b>Mieszkalnictwo: jakie są doświadczenia z integracją działań dotyczących warunków mieszkaniowych w okresie 2004-2006; jak miasta przygotowały się do nowego okresu programowania, w którym projekty mieszkaniowe będą kwalifikowalne i konieczne będzie przygotowanie dobrych projektów, które uwzględnią problem rynku mieszkaniowego i spekulacji gruntami (pozwolą uniknąć zniekształcenia rynku mieszkaniowego i spekulacji gruntami)</b>	str. 56
1.	Stanowisko Komisji Europejskiej	str. 56
2.	Ujęcie kwestii mieszkaniowych w dokumentach ZPORR i UZPORR	str. 57
3.	Ujęcie kwestii mieszkalnictwa w materiałach metodycznych	str. 58
4.	Sposób podejścia do mieszkalnictwa na obszarach rewitalizowanych w wybranych miastach	str. 59
5.	Mieszkalnictwo w miastach w ocenie niektórych ekspertów i badaczy	str. 61
6.	Wnioski na przyszłość	str. 62
<b>VII.</b>	<b>Partnerstwo publiczno - prywatne i inżynieria finansowa. Doświadczenia dotyczące udziału partnerów prywatnych w rozwoju miast, wzmacniające efekty wsparcia funduszami strukturalnymi</b>	str. 64
1.	Stanowisko Komisji Europejskiej	str. 64
2.	Ujęcie kwestii partnerstwa publiczno-prywatnego oraz inżynierii finansowej w dokumentach ZPORR i UZPORR	str. 64
3.	Ujęcie kwestii PPP i montażu finansowego w materiałach metodycznych	str. 65
4.	Sposób podejścia do PPP i montażu finansowego w wybranych miastach	str. 66
5.	Partnerstwo publiczno-prywatne w ocenie niektórych ekspertów i badaczy	str. 68
6.	Wnioski na przyszłość	str. 69
<b>VIII.</b>	<b>Tereny poprzemysłowe: jakie są doświadczenia w zakresie rekonwersji (rewitalizacji) tych obszarów?</b>	str. 71
1.	Rekonwersja (rewitalizacja terenów poprzemysłowych w polityce UE	str. 71
2.	Ujęcie kwestii rewitalizacji terenów poprzemysłowych w ZPORR i UZPORR	str. 71
3.	Ujęcie kwestii rewitalizacji terenów poprzemysłowych w materiałach metodycznych	str. 72
4.	Rewitalizacja terenów poprzemysłowych w ramach działania 3.3. ZPORR, ze szczególnym uwzględnieniem miast i powiatów wybranych do badań	str. 72

5.	Problemy związane z rewitalizacją terenów poprzemysłowych według niektórych autorów	str. 74
6.	Wnioski na przyszłość	str. 76
<b>IX.</b>	<b>Zrównoważony transport miejski: jakie są doświadczenia w zakresie wiązania drobnych inwestycji transportowych z innymi inwestycjami w ramach zintegrowanych planów rozwoju miast?</b>	str. 78
1.	Stanowisko Komisji Europejskiej	str. 78
2.	Ujęcie kwestii zrównoważonego transportu miejskiego w dokumentach ZPORR i UZPORR	str. 78
3.	Ujęcie kwestii zrównoważonego transportu miejskiego i drobnych inwestycji transportowych na terenach rewitalizowanych w materiałach metodycznych	str. 80
4.	Sposób podejścia do zrównoważonego transportu miejskiego i inwestycji transportowych na obszarach rewitalizowanych w wybranych miastach i powiatach	str. 80
5.	Zrównoważony transport miejski i wiązanie drobnych inwestycji transportowych z innymi inwestycjami w ocenie niektórych ekspertów i badaczy	str. 82
6.	Wnioski na przyszłość	str. 83
<b>X.</b>	<b>Rozprzestrzenianie się miast: czy miasta dostrzegły ten problem i czy zdefiniowały działania, które należy podjąć?</b>	str. 84
1.	Stanowisko Komisji Europejskiej	str. 84
2.	Ujęcie kwestii „urban sprawl” w dokumentach ZPORR i UZPORR	str. 84
3.	Ujęcie „urban sprawl” w materiałach metodycznych	str. 85
4.	Sposób podejścia do „urban sprawl” w wybranych miastach	str. 85
5.	Rozprzestrzenianie się miast („urban sprawl”) w Polsce w ocenie niektórych ekspertów i badaczy	str. 88
6.	Wnioski na przyszłość	str. 89
	<b>WNIOSKI KOŃCOWE I REKOMENDACJE</b>	str. 91
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	str. 99

## **WPROWADZENIE**

Warunkiem pozyskania przez Polskę i poszczególne samorządy terytorialne środków unijnych jest posiadanie odpowiednich dokumentów planistycznych. Polityka regionalna UE prowadzona jest bowiem w oparciu o planowanie i programowanie rozwoju.

Na pierwsze dwa lata członkostwa w UE Polska przygotowała podstawy prowadzenia polityki regionalnej, opracowując Narodowy Plan Rozwoju (NPR) oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006. NPR i ZPORR wymusiły na gminach nie tylko opracowanie strategicznych planów rozwoju (w przypadku braku takiego opracowania), ale także programów operacyjnych. W przypadku składania wniosku o dofinansowanie z funduszy strukturalnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych wymogiem UE było opracowanie lokalnego programu rewitalizacji.

Komisja Europejska wskazała - w swoich dokumentach - sposób podejścia do programowania rewitalizacji w oparciu o ideę zrównoważonego rozwoju oraz zasadnicze priorytety rewitalizacji.

### **Cel badania ewaluacyjnego**

Celem badania jest udzielenie odpowiedzi na kwestie podjęte przez Komisję Europejską, odnoszące się do sposobów i metod sporządzania programów i projektów rewitalizacji w ramach Działania 3.3. ZPORR oraz określenie wniosków z podjętych działań, które mogą być wykorzystane w przyszłości przy podejmowaniu podobnych przedsięwzięć w zakresie rewitalizacji.

Komisja Europejska podniosła w swych pytaniach następujące problemy:

- zintegrowane podejście do planowania i programowania rewitalizacji,
- poziom odniesienia programu rewitalizacji (powiat, miasto, dzielnica),
- wybór obszarów problemowych/kryzysowych
- powiązania działań rewitalizacyjnych z działaniami społecznymi w ramach Priorytetu 2 ZPORR
- synergia między projektami,
- partnerstwo publiczno-prywatne w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych i "inżynieria finansowa",
- ujęcie renowacji zasobów mieszkaniowych w programach rewitalizacji,
- rekonwersja terenów przemysłowych,
- równoważenie transportu miejskiego,
- rozprzestrzenianie się miast a działania rewitalizacyjne.

### **Zakres badań**

Badaniem objęto wybrane projekty rewitalizacyjne, dofinansowane w latach 2004-2006 ze środków EFRR w ramach Działania 3.3. ZPORR oraz programy rewitalizacji przygotowane przez miasta i powiaty, w których te projekty zostały ujęte.

Uwzględniając pytania Komisji Europejskiej przyjęto następujące kryteria wyboru programów i projektów rewitalizacji:

- poziom programowania (powiat, miasto, dzielnica),
- różnorodność projektów (zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe),

- znaczące całkowite koszty projektów,
- znaczne wsparcie projektów funduszami unijnymi.

W celu dokonania wyboru programów i projektów rewitalizacji do badań dokonano analizy danych z systemu monitoringu ZPORR, obejmującego 178 projektów dotyczących Działania 3.3. ZPORR z punktu widzenia:

- liczby i rodzajów projektów dofinansowanych w poszczególnych miastach/gminach i powiatach,
- beneficjentów końcowych projektów,
- całkowitej wartości projektów,
- wartości dofinansowania projektów ze środków EFRR.

Przeprowadzono ponadto analizę porównawczą projektów dofinansowanych z EFRR w Polsce w latach 2004-2006 oraz w "starych" krajach UE w drugiej fazie programu URBAN w latach 1997-1999 - pod względem całkowitej wartości projektów rewitalizacyjnych i wartości dofinansowania.

Zdecydowano, że przy wyborze miejskich programów i projektów rewitalizacji decyduje całkowita wartość projektów powyżej 10 mln zł oraz wartość dofinansowania środkami EFRR powyżej 5 mln zł. Natomiast w przypadku powiatów - ze względu na niewielką liczbę dofinansowanych projektów (ujętych w programach przygotowanych przez powiaty lub przy współpracy powiatów) - decyduje kryterium różnorodności projektów.

Ostatecznie wybrano do badań 11 programów rewitalizacji sporządzonych przez miasta:

- 1) Olsztyn (woj. warmińsko-mazurskie) - 5 projektów rewitalizacyjnych o całkowitej wartości 28,9 mln zł i łącznym ich dofinansowaniu ze środków EFRR w wysokości 19,4 mln zł
- 2) Łódź (woj. łódzkie) - 2 projekty o całkowitej wartości 19,9 mln zł i łącznym dofinansowaniu z EFRR 9,5 mln zł
- 3) Chojnice (woj. pomorskie) - 1 projekt o wartości 18,3 mln zł i dofinansowaniu z EFRR 11,6 mln zł
- 4) Gdańsk (woj. pomorskie) - 1 projekt o wartości 17,8 mln zł i dofinansowaniu z EFRR 11,8 mln zł
- 5) Stalowa Wola (woj. podkarpackie) - 2 projekty o całkowitej wartości 17,1 mln zł i łącznym dofinansowaniu z EFRR 11,0 mln zł
- 6) Kielce (woj. świętokrzyskie) - 1 projekt o wartości 15,3 mln zł i dofinansowaniu z EFRR 11,0 mln zł
- 7) Żyrardów (woj. mazowieckie) - 10 projektów o całkowitej wartości 12,9 mln zł i łącznej wartości dofinansowania z EFRR 8,9 mln zł
- 8) Mrągowo (woj. warmińsko-mazurskie) - 3 projekty o całkowitej wartości 12,0 mln zł i łącznej wartości dofinansowania z EFRR 8,7 mln zł
- 9) Bielsko-Biała (woj. śląskie) - 1 projekt o wartości 11,5 mln zł i dofinansowaniu z EFRR 6,4 mln zł
- 10) Poznań (woj. wielkopolskie) - 2 projekty o całkowitej wartości 10,7 mln zł i łącznej wartości dofinansowania z EFRR 8,0 mln zł
- 11) Gołdap<sup>4</sup> (woj. warmińsko-mazurskie) - 2 projekty o całkowitej wartości 10,7 mln zł i łącznym dofinansowaniu z EFRR 7,6 mln zł

oraz 4 programy rewitalizacji przygotowane przez powiaty lub przy współpracy z powiatem::

- 1) powiat bieruńsko-łędziński (woj. śląskie) - 3 projekty
- 2) powiat limanowski (woj. małopolskie) - 1 projekt

<sup>4</sup> gmina miejsko-wiejska

- 3) powiat świecki (woj. kujawsko-pomorskie) - 2 projekty
- 4) m. Borne-Sulinowo i powiat szczecinecki (woj. zachodnio-pomorskie) - 1 projekt

### **Procedura badawcza**

Programy i projekty rewitalizacyjne 11 miast i 4 powiatów analizowane są z punktu widzenia problemów zawartych w dziesięciu następujących pytaniach Komisji Europejskiej:

- I. Jak miasta poradziły sobie z kwestią zintegrowanego programowania i przejrzystością projektów?
- II. Jaki był najlepszy poziom programu rewitalizacji: powiatu, miasta, dzielnicy? Jakie są wnioski na przyszłość?
- III. W jaki sposób oceniano synergię między różnymi projektami (przed, w czasie realizacji, po realizacji)?
- IV. Czy realizowano projekty, w ramach których beneficjenci Działania 3.3 ZPORR porozumieili się z beneficjentami działań w ramach Priorytetu 2 ZPORR (np. Działania 2.5, 2.6), w celu realizacji wspólnego projektu?
- V. W jaki sposób skoncentrowano się na rzeczywistych obszarach problemowych? Jaka była metoda selekcji tych obszarów?
- VI. Mieszkalnictwo: jakie są doświadczenia z integracją działań dotyczących warunków mieszkaniowych w okresie 2004-2006; jak miasta przygotowały się do nowego okresu programowania, w którym projekty mieszkaniowe będą kwalifikowalne i konieczne będzie przygotowanie dobrych projektów, które uwzględnią problem rynku mieszkaniowego i spekulacji gruntami (pozwolą uniknąć zniekształcenia rynku mieszkaniowego i spekulacji gruntami)?
- VII. Partnerstwo publiczno-prywatne i inżynieria finansowa: czy są jakieś doświadczenia dotyczące udziału partnerów prywatnych w rozwoju miast, wzmacniające efekty wsparcia funduszami strukturalnymi?
- VIII. Tereny po-przemysłowe: jakie są doświadczenia w zakresie regeneracji (rekonwersji) tych obszarów?
- IX. Zrównoważony transport miejski: jakie są doświadczenia w zakresie wiązania drobnych inwestycji transportowych z innymi inwestycjami w ramach zintegrowanych planów rozwoju miast?
- X. Rozprzestrzenianie się miast: czy miasta dostrzegły ten problem (zagadnienie, kwestię) i czy zdefiniowały działania, które należy podjąć?

W stosunku do każdego pytania i zawartych w nim problemów przedstawiono:

- stanowisko Komisji Europejskiej, określone w dokumentach unijnych,
- ujęcie danego problemu w dokumentach: ZPORR i UZPORR,
- ujęcie danego problemu w dostępnych materiałach metodycznych (Podręcznik rewitalizacji - przygotowany przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast; Rewitalizacja obszarów miejskich. Praktyczny przewodnik - C. A. Hellera; opracowanie W. Kłosowskiego - Wymogi wobec Lokalnych Programów Rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR; Podręcznik procedur wdrażania Zintegrowanego programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego - wydany przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy),
- rozwiązanie (ujęcie) danego problemu w wybranych programach i projektach rewitalizacyjnych,
- wiedza odnośnie danego problemu na podstawie literatury przedmiotu badań,
- wnioski na przyszłość.

## **OBJAŚNIENIA SKRÓTÓW**

DATAR – Delegacja ds. Zagospodarowania Przestrzennego i Akcji Regionalnej (we Francji)  
EFRR - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego  
EFS - Europejski Fundusz Społeczny  
KPPZK - Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju  
LPR - Lokalny Program Rewitalizacji  
MPR - Miejski Program Rewitalizacji  
PPP - Partnerstwo publiczno-prywatne  
SPO - Sektorowy Program Operacyjny  
"Studium" - Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy  
SWOT - strenghts (mocne strony), weaknesses (słabe strony), opportunities (szanse), threats (zagrożenia)  
UE - Unia Europejska  
ULPR - Uproszczony Lokalny Program Rewitalizacji  
URBAN II - Inicjatywa Unii Europejskiej na lata 2000-2006 dotycząca miast lub dzielnic miast, które znalazły się w stanie kryzysu w wyniku zmiany ich struktur społeczno-ekonomicznych  
UZPORA - Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego  
ZPORA - Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego  
CECODHAS – Europejski Komitet Łącznikowy na Rzecz Mieszkalnictwa Socjalnego; federacja organizacji pozarządowych  
PRL – Plan Rozwoju Lokalnego  
WPI – Wieloletni Plan Inwestycyjny  
ECU – jednostka rozliczeniowa w europejskim systemie monetarnym, poprzedzające Euro  
j.s.t. - jednostka samorządu terytorialnego  
suikzpg – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

## **OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PROJEKTÓW REWITALIZACYJNYCH DOFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW EFRR**

Całkowita wartość środków finansowych z EFRR dla Priorytetu 3 "Rozwój lokalny" na lata 2004 - 2006 wyniosła 727 523 283 Euro, tj. 2 804 751 510,00 zł. Działanie 3.3. "Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe" zostało dofinansowane ze środków EFRR w kwocie 385 970 777,6 zł, co stanowi 13,8% środków EFRR przeznaczonych dla Priorytetu 3. Należy podkreślić, że w ramach Priorytetu 3 najmniejsze było zainteresowanie beneficjentów Działaniem 3.3. Najmniej umów podpisano w ramach tego Działania. Ponadto dokonano realokacji środków z Działania 3.3. do 3.4. i 3.5. (w województwie kujawsko-pomorskim i łódzkim). Całkowitą dostępną - w ramach Działania 3.3. - alokację zmniejszono o 5,97%.

Projekty rewitalizacyjne podjęto w latach 2004-2006 w 113 miastach oraz na terenie 9 gmin wiejskich. W zbiorze 113 miast znajdują się 24 miasta duże (o zaludnieniu powyżej 100 tys. mieszkańców), 41 miast średniej wielkości (o liczbie mieszkańców w granicach 20 - 100 tys.) i 48 miast małych (nie przekraczających 20 tys. mieszkańców). Najwięcej miast, w których podjęto działania rewitalizacyjne przy wsparciu środkami unijnymi należy do województw: śląskiego (14 miast), dolnośląskiego (12) i mazowieckiego (12). W województwie świętokrzyskim wsparło rewitalizację funduszami EFRR tylko w jednym mieście (Kielcach), a w pozostałych województwach w 2 do 10 miast.

Całkowita wartość projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach ZPORR wyniosła 659 022 tys. zł, w tym realizowanych w miastach 613 102 tys. zł. (93%). Dofinansowanie wszystkich projektów środkami EFRR wyniosło 385 971 tys. zł (62,01%), a w miastach 355 658 tys. zł (58,01%). Udział EFRR w całkowitej wartości projektów rewitalizacyjnych najwyższy był w miastach średniej wielkości - 36,99% a najniższy w miastach małych - 29,08%. W miastach dużych wyniósł 33,93%. Wielkość dofinansowania poszczególnych projektów waha się od 12,58% do 75,00%.

W zbiorze 178 projektów rewitalizacyjnych największą grupę stanowią projekty dotyczące odnowy przestrzeni publicznych (65). Następną grupą to projekty dotyczące renowacji pojedynczych lub zespołu budynków (62) i kolejną to projekty odnoszące się do kompleksów edukacyjnych, kulturalnych, turystycznych, ew. gospodarczych (20) - najczęściej na terenach przemysłowych i powojkowych. Pozostałe projekty (31) - na podstawie tytułów (m.in. rewitalizacja części obszaru miasta, starówki) - mogłyby być zakwalifikowane jako kompleksowe. Mogą jednak dotyczyć tylko rewitalizacji przestrzeni publicznych. Wymagają bliższego rozpoznania.

Największą grupę beneficjentów końcowych stanowią jednostki samorządu terytorialnego - 124 gminy i miasta na prawach powiatu oraz 8 powiatów. Pozostałymi beneficjentami są podmioty określone w "Uzupełnieniu ZPORR", których projekt został ujęty w Lokalnym programie rewitalizacyjnym. Są to: jednostki dostarczające usługi użyteczności publicznej (1 Zarząd Dróg, 1 Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych, 1 Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami), organizacje pozarządowe (1 Agencja Rozwoju Regionalnego, 3 stowarzyszenia, 4 instytucje kościelne), 2 spółdzielnie mieszkaniowe, 1 wspólnota mieszkaniowa, jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych (1 Komenda Wojewódzkiej Straży Pożarnej, 1 muzeum, 2 teatry) oraz 7 szkół wyższych.

## **OCENA PROGRAMÓW I PROJEKTÓW REWITALIZACYJNYCH REALIZOWANYCH W RAMACH DZIAŁANIA 3.3. ZPORR**

### **I. Jak miasta poradziły sobie z kwestią zintegrowanego programowania i przejrzystością projektów?**

#### **1. Stanowisko Komisji Europejskiej**

Rozwiązywanie kompleksu problemów społeczno-ekonomicznych i urbanistycznych, jakie pojawiły się w miastach od początku lat 90. w związku z rozwojem gospodarki globalnej, wymagało nowej, zintegrowanej polityki terytorialnej Unii Europejskiej wobec obszarów zdegradowanych. Polityka miejska została określona w takich dokumentach jak: Strategia Lizbońska, Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego, traktaty, zwłaszcza dotyczące polityki środowiskowej, funduszy strukturalnych i transeuropejskich sieci komunikacyjnych, a później w Aquis URBAN (2005 r.) i Karcie Lipskiej nt. Zrównoważonych Miast Europejskich (2007 r.). Rewitalizacja obszarów zdegradowanych (kryzysowych) ujmowana jest w nich jako element polityki miejskiej, opartej na zasadach zrównoważonego i trwałego rozwoju.

Komisja Europejska uznała, że programy rewitalizacji - zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju miasta - powinny zawierać cztery zasadnicze priorytety:

- poprawa koniunktury gospodarczej,
- promowanie równych szans, integracji społecznej i rehabilitacji najsłabszych obszarów miejskich,
- ochrona i poprawa środowiska miejskiego,
- wkład w dobre zarządzanie miastem (z udziałem społeczności lokalnej).

Wskazała ponadto zintegrowany sposób podejścia do programowania rewitalizacji w oparciu o ideę zrównoważonego rozwoju, tzn. uwzględniający wymiar ekonomiczny, środowiskowy, urbanistyczny i ludzki obszaru objętego interwencją (A. Brouwer, R. Brown, C. A. Heller, 2005).

#### **2. Ujęcie kwestii zintegrowanego programowania w dokumentach ZPORR i UZPORR**

W Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (2004) przyjęto, że projekty realizowane w ramach działania 3.3. "Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe" będą wynikały ze zintegrowanych programów rewitalizacji terenów miejskich/poprzemysłowych/powojkowych. Przedstawiono rodzaje projektów kwalifikujących się do wsparcia funduszami unijnymi, a mianowicie takie, które uwzględniają kompleksowe działania techniczne (prace renowacyjne, rehabilitacja zabudowy, poprawa funkcjonalności dróg oraz infrastruktury dla pieszych, wzrost estetyki funkcjonalnej przestrzeni publicznej). Wsparcie miało także dotyczyć modernizacji, rozbudowy lub budowy na obszarach i w obiektach rewitalizowanych podstawowej infrastruktury (w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, lokalnych dróg, kompleksowego uzbrojenia pod inwestycje, inkubatorów przedsiębiorczości, turystyki i kultury). Zaznaczono, że priorytetowo będą traktowane projekty, które przyczynią się do rozwoju działalności gospodarczej i zatrudnienia, tzn. tworzą stale miejsca pracy i aktywizują zawodowo. Nie będą natomiast mogły być wsparte środkami UE projekty dotyczące substancji mieszkaniowej.

W Uzupełnieniu ZPORR (2007) wskazano, że wspierane będą projekty, które będą wynikały ze zintegrowanych programów rewitalizacji społeczno-gospodarczej, przestrzennej i funkcjonalnej:

- zdegradowanych dzielnic mieszkaniowych i zespołów mieszkaniowych w miastach (szczególnie na obszarach zagrożonych lub dotkniętych zjawiskiem patologii społecznej) - w ramach Poddziałania 3.3.1. "Rewitalizacja obszarów miejskich",
- terenów przemysłowych i powojkowych wraz ze znajdującymi się na nich obiektami - w ramach Poddziałania 3.3.2. "Rewitalizacja obszarów przemysłowych i powojkowych".

Wyjaśniono, że "pojęcie zintegrowane programy oznacza Lokalne Programy Rewitalizacji, w ramach których:

- przewidziano do realizacji różne działania społeczno-gospodarcze z zakresu aktywizacji terenu rewitalizowanego (tzw. mikroprogramy),
- występują projekty różnych kategorii beneficjentów przewidziane w Uzupełnieniu ZPORR dla Poddziałania 3.3.1. i 3.3.2."

### **3. Ujęcie kwestii zintegrowanego programowania rewitalizacji w materiałach metodycznych**

W Podręczniku rewitalizacji (2003), przygotowanym z inicjatywy Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w ramach współpracy polsko-niemieckiej (program TRANSFORM), podkreślono, że "zastosowanie zasad zrównoważonego rozwoju w dziedzinie rewitalizacji polega na skutecznej integracji aspektów przestrzennych, budowlano-inwestycyjnych, społecznych, ekonomicznych i ekologicznych w ramach jednego zwartego i skoordynowanego procesu".

Program rewitalizacji, a także projekty powinny składać się z czterech części:

- ogólnej,
- inwestycyjno-budowlanej (zadania remontowe, modernizacyjne, nowe inwestycje budowlane, inwestycje infrastrukturalne),
- społecznej (zadania z zakresu polityki społecznej)
- ekonomicznej (zadania związane z rozwojem usług lokalnych).

Projekty nie powinny być formułowane w sposób sektorowy i autonomiczny. Wiele z nich powinno mieć charakter zintegrowany (łączy cele inwestycyjne ze społecznymi bądź cele gospodarcze ze społecznymi). Podkreślono, że projekty zintegrowane posiadają szczególną wartość, gdyż "integrują mechanizmy służące pokonywaniu zjawisk kryzysowych, których wiele przyczyn leży w dezintegracji działań".

W Podręczniku rewitalizacji wskazano, że istotnym warunkiem powodzenia projektów społeczno-ekonomicznych jest tworzenie dla nich zintegrowanej sieci powiązań instytucjonalnych. Jednym z ważniejszych zadań tych projektów jest aktywizacja społeczności lokalnych na obszarach kryzysowych. Problematyka społeczno-ekonomiczna obejmuje takie dziedziny, jak: ochrona środowiska, ochrona dóbr kultury, bezpieczeństwo, transport, oszczędność energii, kształcenie.

C. A. Heller w swoim "Praktycznym przewodniku" podkreśla, że "rozwój miasta będzie w nadchodzących latach rozumiany i kształtowany jako zintegrowana odnowa miasta, która obejmować będzie zarówno przedsięwzięcia budowy mieszkań, instytucji, sieci i obiektów infrastruktury społecznej i technicznej, jak też kwalifikowaną rewaloryzację istniejących zasobów budowlanych i sensowną integrację przedsięwzięć nowych budów z istniejącymi strukturami, jak również jej przedmiotem będzie w szczególności ekonomiczna i społeczna odnowa miasta". Wdrażanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych - według autora - powinno następować na podstawie zintegrowanego planu działania dla wybranego obszaru miasta. Istotną cechą zintegrowanego rozwoju obszarów (dzielnic) miasta jest ich horyzontalna orientacja. Oznacza ona, że wymagania społeczne (dotyczące zatrudnienia, kształcenia, środowiska naturalnego, polityki kulturalnej i gospodarki mieszkaniowej) są równouprawnione z zadaniami budowlano-urbanistycznymi. Zintegrowany plan działania dla

obszaru (dzielnicy) miasta obejmuje wszystkie zadania niezbędne do rozwiązania problemów danego obszaru (zarówno inwestycyjne, jak i nieinwestycyjne); są one ze sobą wzajemnie powiązane.

W. Kłosowski w tekście pt. "Wymogi wobec Lokalnych Programów Rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR" wyjaśnia, że program rewitalizacji można uznać za zintegrowany, jeżeli:

- "jest spójny, ma charakter kompleksowy, składa się z działań wielowątkowych, wzajemnie wzmocniających się (synergicznych)" oraz "zmierza do wywołania jakościowej zmiany na całym wyznaczonym obszarze, w tym - zmiany negatywnego wizerunku tego obszaru";
- "przewiduje współpracę zróżnicowanych partnerów lokalnych: zarówno sektora publicznego (w tym - wnioskodawcy), jak i lokalnych przedsiębiorców oraz sektora pozarządowego i innych".

#### **4. Sposób podejścia do programowania rewitalizacji w wybranych miastach**

W celu wyjaśnienia, czy badane programy (i projekty) rewitalizacji można uznać jako zintegrowane, wstępnie określono cechy zintegrowanego programu, a mianowicie:

- Rewitalizacja obszarów zdegradowanych ujęta jako element ogólnomiejskiej polityki rozwoju. Zadania dotyczące rewitalizacji wyprowadzone z misji rozwoju miasta i jego głównych (strategicznych) celów rozwojowych.
- Program powiązany i spójny z dokumentami planistycznymi miasta dotyczącymi rozwoju społeczno-gospodarczego (Strategia rozwoju) i w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i odpowiednie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego).
- Opracowany w skali miasta lub powiatu oraz wybranych obszarów zdegradowanych/kryzysowych.
- Ukierunkowany zarówno na reorganizację (przebudowę) przestrzeni miejskiej, jak i na rozwój społeczno-ekonomiczny. Uwzględniający różne aspekty działań: społeczne, środowiskowe, ekonomiczne, fizyczne (techniczne).
- Obejmujący kompleksowy zakres zadań (projektów):
  - inwestycyjno-budowlanych, w tym dotyczących renowacji starych zasobów mieszkaniowych - tzw. "twardych" (inwestycyjnych),
  - społecznych i ekonomicznych - tzw. "miękkich" (nieinwestycyjnych).
- Identyfikujący podmioty do realizacji zadań (projektów) i wskazujący na ich współpracę (dzięki uspołecznieniu procesu planowania i wdrażania).
- Wskazujący nowe metody zarządzania (współpraca odpowiednich jednostek Urzędu gminy/powiatu oraz jednostek zewnętrznych).

W analizowanych 11 programach rewitalizacji, opracowanych przez gminy/miasta, podkreślana jest zgodność z priorytetami i celami rozwojowymi zapisanymi w dokumentach planistycznych miasta o charakterze strategicznym, tj. ze strategią rozwoju oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (także ze strategią rozwoju i planem zagospodarowania przestrzennego województwa). Jedynie w programie rewitalizacji Gołdapi nie nawiązano ani do strategii rozwoju ani do "studium" tej gminy, a w programie Łodzi - do strategii rozwoju miasta. W 4 badanych programach rewitalizacji, przygotowanych przez powiaty lub przy ich współdziałaniu, podkreślona jest ich spójność ze strategiami rozwoju powiatów (z wyjątkiem powiatu bieruńsko-łędzińskiego) oraz z istniejącymi dokumentami o charakterze strategicznym dotyczącymi tych gmin, które zostały objęte programem rewitalizacji.

Rewitalizacja obszarów zdegradowanych traktowana jest w analizowanych miejskich programach rewitalizacji (z wyjątkiem programu rewitalizacji w gminie miejsko - wiejskiej

Gołdap) jako element polityki rozwoju miasta. Można uznać, że zadania rewitalizacyjne zostały wyprowadzone z misji rozwoju miasta i celów strategicznych. Zostały one jednak sformułowane dopiero na etapie prac nad programem rewitalizacji, a nie w trakcie konstruowania strategii rozwoju. Wyjątkiem wśród badanych miast jest Bielsko-Biała, które w 1998 r. opracowało nie tylko ogólną strategię rozwoju miasta, ale również strategię rewitalizacji. Należy zaznaczyć, że w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (miast) na ogół nie wyznaczano obszarów zdegradowanych jako obszarów strategicznych, które powinny być poddane działaniom rewitalizacyjnym.

W Polsce strategię rozwoju społeczno-gospodarczego gmin i "studia" ich zagospodarowania przestrzennego powstały w różnym czasie. Zostały opracowane przez różne zespoły autorskie i według odmiennych procedur. Koordynatorami tych opracowań ze strony gminy były różne jednostki organizacyjne.

Analiza sytuacji planistycznej w miastach objętych badaniem wykazała, że jedynie miasto Kielce opracowało równocześnie strategię rozwoju oraz "studium". Cztery miasta (Gdańsk, Żyrardów, Bielsko-Biała i Poznań) przygotowały strategię rozwoju przed sporządzeniem "studium" i ich ustalenia mogły stanowić podstawę koncepcji rozwoju zagospodarowania przestrzennego. Cztery inne miasta (Olsztyn, Chojnice, Stalowa Wola, Mrągowo) opracowały strategię rozwoju dopiero po sporządzeniu "studium". Łódź i gmina Gołdap w ogóle nie posiadają dokumentu strategii rozwoju.

Strategie rozwoju gmin (miast) mają z reguły charakter ogólny; są to zarysy koncepcji rozwoju, ale o kompleksowym charakterze. Natomiast "studia", odnoszące się do kwestii przestrzennych, są opracowaniami szczegółowymi. Jednak nie we wszystkich wyznaczono obszary do objęcia polityką rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej oraz przekształceń obszarów zdegradowanych (zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Tak więc programy rewitalizacji stanowią narzędzie realizacji niektórych celów strategicznych zapisanych w dokumentach strategii rozwoju. Najczęściej nie są one narzędziem realizacji ustaleń "studium".

W programach rewitalizacji wyodrębniane są działania (zadania/projekty) o charakterze przestrzennym, gospodarczym i społecznym. Miasto Gdańsk uznało jako działania o charakterze:

- przestrzennym - różnorodne działania techniczne (urbanistyczno-architektoniczne) oraz opracowanie planów miejscowych i programu rewitalizacji,
- gospodarczym - opracowanie i wdrożenie różnych programów gospodarczych oraz organizację inkubatora przedsiębiorczości,
- społecznym - opracowanie i wdrożenie różnych programów społecznych.

Pozostałe miasta przyjęły, że o podziale zadań decydują cele działań technicznych, a mianowicie: przestrzenne, gospodarcze i społeczne (np. działania techniczno-materialne w obiektach gospodarczych uznano jako gospodarcze, a w obiektach infrastruktury społecznej - jako społeczne). W programach tych ujęto wyłącznie zadania inwestycyjne (tzw. "twarde"), pomijając całkowicie zadania nieinwestycyjne (tzw. "miękkie"). Nie ma w programach rewitalizacji tzw. "mikroprogramów", które powinny być w nich zawarte - zgodnie ze wskazaniem dokumentu UZPORR. W większości programów zaznaczono, że zadania/projekty rewitalizacyjne są powiązane z projektami przeznaczonymi do realizacji w ramach innych priorytetów i działań ZPORR, a przede wszystkim z SPO Rozwój Zasobów Ludzkich.

W analizowanych programach obszary wyznaczone do rewitalizacji obejmują głównie tereny historycznych centrów oraz zdegradowanych dzielnic mieszkaniowych z zabudową zarówno przedwojenną, jak i powojenną. Problematyka mieszkaniowa nie jest jednak wiodąca. Ujęta jest z reguły w części diagnostycznej, natomiast skromna jest w części programowej. Zakres proponowanych działań w zakresie renowacji budynków mieszkalnych ogranicza się na ogół

do remontów dachów i kominów, renowacji elewacji i klatek schodowych, wymiany okien, ocieplenia budynków, modernizacji instalacji.

Projekty rewitalizacyjne dofinansowane w latach 2004-2006 ze środków EFRR, które zostały objęte badaniem (30 projektów ujętych w programach rewitalizacji przygotowanych przez miasta i 7 projektów w programach opracowanych przez powiaty lub przy ich współudziale), nie mają charakteru programów zintegrowanych. Obejmują one wyłącznie zadania inwestycyjne. Brak w nich zadań z zakresu polityki społecznej oraz zadań dotyczących przekształceń struktury gospodarczej obszarów poddawanych rewitalizacji. Ich realizacja nie jest oparta o partycypację społeczną. Zadania inwestycyjne ujęte w tych projektach dotyczą przede wszystkim:

- remontów i modernizacji pojedynczych budynków (zabytkowych, powojkowych, szkół, hali sportowej) oraz obiektów (wieża ciśnień, fort) - 16 projektów
- remontów i modernizacji zespołu budynków i ich otoczenia (poszpitalnych) - 2 projekty,
- adaptacji, modernizacji budynków połączonych z dobudową nowych budynków, obiektów lub elementów infrastruktury technicznej - 3 projekty,
- budowy nowych obiektów (kompleks sportowy) - 1 projekt,
- modernizacji i uzupełnienia elementów infrastruktury technicznej (droga, ulice, sieć kanalizacyjna, system monitoringu miast, kładka dla pieszych) - 6 projektów,
- modernizacji przestrzeni publicznych (główna ulica w mieście, skwer, park, płyta rynku, teren nad jeziorem) - 6 projektów,
- oczyszczenia terenu (po bazie paliw) - 1 projekt

W programach zostały ujęte dwie grupy projektów rewitalizacyjnych, a mianowicie przygotowane przez samorząd miasta lub powiatu oraz przez indywidualnych inwestorów. Projekty indywidualnych inwestorów zgłoszone zostały w wyniku akcji informacyjnych, przeprowadzonych przez poszczególne urzędy miejskie i powiatowe. Spośród badanych miast i powiatów tylko w Olsztynie takie projekty otrzymały dofinansowanie. Są to 4 projekty, których beneficjentami są: Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. ("Rewitalizacja zabytkowego budynku"), szkoła wyższa ("Rewitalizacja budynku powojkowego"), Miejski Ośrodek Kultury ("Adaptacja kamienicy"), Polski Związek Łowiecki ("Rewitalizacja budynku").

W ramach przygotowywania programów rewitalizacji nie podjęto w większości miast (z wyjątkiem Bielska-Białej, Poznania) specjalnych akcji mobilizujących społeczność lokalną do współudziału w opracowaniu i realizacji projektów. Powodem było przede wszystkim pośpieszne opracowywanie programów, ale prawdopodobnie również brak chęci, a także umiejętności nawiązania kontaktów ze społecznością lokalną. Świadczy o tym np. następujący zapis w "Lokalnym planie rewitalizacji obszarów miejskich miasta Olsztyn", a mianowicie: "z uwagi na niewielki terytorialnie i ludnościowo obszar rewitalizacji niemożliwe jest zaprojektowanie instrumentów społecznych adresowanych wyłącznie do mieszkańców rewitalizowanego obszaru".

W większości badanych programów rewitalizacji w części dotyczącej systemu wdrażania przedstawiono jednostki organizacyjne, które mają zarządzać programem. W 4 miastach (Bielsko-Biała, Gdańsk, Kielce, Poznań, Żyrardów) - według programów - operatorami (koordynatorami) procesu rewitalizacji są pełnomocnicy prezydentów miast ds. rewitalizacji oraz specjalnie zorganizowane zespoły zadaniowe, usytuowane w urzędach miejskich. W Chojnicach zorganizowano specjalny zespół pracowników merytorycznych Urzędu Miasta na okres realizacji programu. W dwóch miastach wyznaczono do wdrażania programów istniejące jednostki organizacyjne (w Gołdapi - Wydział Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska, w Olsztynie - Wydział Strategii i Rozwoju oraz Wydział Gospodarki Komunalnej i Inwestycji). Wdrażanie programu przygotowanego przez powiat limanowski powierzono Wydziałowi Strategii Rozwoju w Starostwie, natomiast programów powiatów świeckiego i

szczecineckiego - samorządom miejskim. W programach rewitalizacji miast Łódź i Mrągowo oraz w programie powiatu bieruńsko-łędzińskiego nie wskazano jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie programów.

## **5. Zintegrowane planowanie i programowanie w Polsce w ocenie niektórych badaczy**

Problem zintegrowanego sposobu podejścia do planowania i programowania rozwoju jednostek terytorialnych podnoszony jest aktualnie przez wielu specjalistów zajmujących się gospodarką przestrzenną i rewitalizacją miast.

J. Korzeń (2006) w referacie wygłoszonym na II Kongresie Urbanistyki Polskiej zwrócił uwagę na brak w Polsce spójności podstawowych dokumentów planistycznych dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego (strategie rozwoju województw i gmin) i przestrzennego (plany zagospodarowania przestrzennego województw, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, plany miejscowe). Wskazał negatywne zjawiska w planowaniu i programowaniu rozwoju, w tym m. in. brak:

- spójności w definiowaniu celów i kierunków rozwoju, a zwłaszcza priorytetów rozwojowych w obu typach dokumentów planistycznych,
- powiązań pomiędzy procedurami sporządzania poszczególnych rodzajów planów,
- szerokiego współdziałania społeczności lokalnej w planowaniu,
- integracji struktur i jednostek organizacyjnych władz samorządowych odpowiedzialnych za opracowanie i realizację planów.

W celu podniesienia skuteczności sterowania procesami rozwojowymi jednostek terytorialnych niezbędna jest - według autora - integracja planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju.

A. Jędraszko (2007) wskazuje, że jedną z przesłanek ustanowienia w państwach Europy Zachodniej systemu gospodarki przestrzennej jest integracja planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego. Zintegrowane programy i plany rozwoju pełnią funkcję kontrolną w stosunku do planów zagospodarowania przestrzennego oraz oznaczają konkretyzację polityki rozwoju społeczno-gospodarczego (ryнку pracy, mieszkalnictwa, transportu, środowiska itp.). Łączy się to z integracją działań różnych sektorów zarządzania, powoływaniem odpowiednich agencji, współpracą z inwestorami prywatnymi, stosowaniem jasnych zasad negocjacyjnych i decyzyjnych (przy zapewnieniu priorytetu dobra wspólnego).

Autor uważa, że w Polsce istnieją potencjalne warunki do integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, ponieważ zarówno województwa, jak i gminy opracowują strategie rozwoju. Dotyczą one rozwoju przyszłych procesów demograficzno-społecznych, gospodarczych, ochrony środowiska, mieszkalnictwa, transportu, finansów publicznych itp. Te przesłanki oraz przesłanki przestrzenne powinny być podstawą sporządzenia zintegrowanych planów rozwoju i zagospodarowania przestrzennego.

A. Billert (2006) podkreśla konieczność zintegrowanego działania w zakresie planowania przestrzennego i rewitalizacji obszarów zdegradowanych, ponieważ "dotychczasowe struktury przestrzenne i społeczno-ekonomiczne miast wymagają ich radykalnej przebudowy w sensie jakościowym". Wskazuje konieczność działania wielopoziomowego i kompleksowego w oparciu o zintegrowanego programy rozwoju lokalnego. Stwierdza, że b. Ministerstwo Gospodarki (obecnie Rozwoju Regionalnego), odpowiedzialne za realizację projektów rewitalizacyjnych w ramach Działania 3.3. ZPORR, w swoich dokumentach nie przedstawiło w dostateczny sposób następujących kwestii:

1. konieczności podjęcia działań na rzecz zintegrowanego systemu planowania,
2. roli partycypacji społecznej w planowaniu,
3. aktywizacji inwestycyjnej - przez gminy - sektora prywatnego,
4. integrowania działań administracji.

Autor stwierdza, że "wymagania wobec gmin zredukowano do obowiązku sporządzenia załącznika do wniosku o środki unijne".

P. Lorens (2007) w podsumowaniu pracy "Rewitalizacja miast w Polsce - pierwsze doświadczenia" podkreślił, że "skuteczne przeprowadzenie procesu rewitalizacji wymaga przygotowania i wdrożenia zintegrowanych strategii działania, prowadzących do zintegrowanej odnowy miejskiej". Pod pojęciem "zintegrowana odnowa miejska" rozumie przemiany w sferze materialnej (odnowa infrastruktury i zabudowy oraz przestrzeni publicznych), z uwzględnieniem zagadnień odnowy społeczno-ekonomicznej, połączonej z poprawą stanu środowiska i wprowadzaniem nowych metod zarządzania. Autor stwierdza, że "obecnie dominują przedsięwzięcia o charakterze ograniczonym do fizycznej odnowy struktur, a efekty społeczno-ekonomiczne czy środowiskowe są uznawane za drugorzędne, o ile w ogóle je się akceptuje".

K. Skalski (2008) w związku z dyskusją nad włączeniem projektów o charakterze społecznym do programu rewitalizacji Krakowa (na Konferencji w Urzędzie Miasta nt. "Kraków przeciw wykluczeniu społecznemu") podjął problem dotyczący miejsca projektów społecznych we wdrażaniu programu rewitalizacji. Zwrócił uwagę, że pojęcie rewitalizacja jest wzbogacane o coraz to nowe treści. Jednak funkcjonujące definicje nie obejmują w dostatecznym stopniu zagadnień integracji i spójności społecznej. Podkreślił konieczność uspołecznienia procesów programowania i wdrażania rewitalizacji oraz działania instytucji tworzących logistykę komplementarnych projektów rewitalizacji. Aby ułatwić integrację komplementarnych zadań/projektów (w tym społecznych w projektach "twardych") rekomenduje stworzenie odpowiedniej organizacji naboru projektów przez urzędy marszałkowskie w porozumieniu z instytucjami odpowiedzialnymi za Program Operacyjny Kapitał Ludzki oraz inne osie i programy.

## **6. Wnioski na przyszłość**

Wyniki analizy wybranych programów i projektów rewitalizacji z lat 2004-2006 wskazują na trudności w zintegrowanym planowaniu i programowaniu rozwoju i rewitalizacji miast. Wynikają one na ogół z:

- braku doświadczeń samorządów lokalnych w zintegrowanym planowaniu i programowaniu,
- niedostatku specjalistów w dziedzinie rewitalizacji miast oraz zróżnicowanego przygotowania firm doradczych i projektowych do tworzenia zintegrowanych planów i programów rozwoju jednostek terytorialnych,
- niedostosowania przepisów prawnych w zakresie planowania przestrzennego do wymagań UE odnośnie zintegrowanego planowania rozwoju lokalnego - jako wiodącego w systemie planowania,
- niedostosowania - do zintegrowanego planowania i programowania - struktur instytucjonalnych (na poziomie centralnym, regionalnym, lokalnym).

Należy podkreślić, że w dokumentach ZPORR i UZPORR nie wyjaśniono w dostateczny sposób pojęcia "zintegrowany program rewitalizacji". Zwrócono jedynie uwagę na różne aspekty działań rewitalizacyjnych (społeczne, ekonomiczne, przestrzenne, funkcjonalne) oraz różne kategorie beneficjentów. Ponadto ZPORR ograniczył dofinansowywanie projektów (przedsięwzięć) rewitalizacyjnych do zadań inwestycyjnych. Zadania o charakterze społecznym i gospodarczym mogły być wspierane środkami własnymi beneficjentów oraz w ramach innych działań ZPORR i sektorowych programów operacyjnych. Nie wymagano przy tym ich ujęcia w programach rewitalizacji. Stąd zadania (projekty) zapisane w programach rewitalizacyjnych dotyczą głównie sfery technicznej. Nie zawsze można stwierdzić, że poprzez te działania osiągnięte zostaną cele społeczne i gospodarcze, chociaż takie deklaracje zostały zapisane we wszystkich programach.

Zadania wyznaczone do realizacji w ramach projektów nie zostały oparte o szeroki udział społeczności lokalnej. Nie postawiono takich wymagań w dokumencie ZPORR i UZPORR.

Pośpieszenie przygotowywane - w większości miast - programy rewitalizacji nie sprzyjały uruchomieniu działań na rzecz partycypacji społecznej. Z tego powodu większość projektów nie zawiera elementów działań społecznych, a także gospodarczych.

Zintegrowanemu planowaniu i programowaniu rozwoju i rewitalizacji miast nie sprzyja istniejący w Polsce system planowania przestrzennego, określony obowiązującym prawem. Różni się on od systemów funkcjonujących w krajach "starej" UE. Cechuje go dualizm, który wyraża się brakiem powiązań planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym, branżowym charakterem wielu planów i programów oraz brakiem ich wzajemnej spójności.

Wyniki dotychczasowych badań pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- 1) Niezbędne są systemowe zmiany w zakresie uregulowań prawnych dotyczących planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, zapowiadane, ale nie realizowane, przez kolejne rządy.
- 2) Konieczne jest stworzenie podstaw instytucjonalnych dla realizacji zintegrowanych, komplementarnych projektów rewitalizacyjnych, zawierających zarówno zadania techniczne, jak i społeczne i gospodarcze. Wymaga to współpracy operatorów (koordynatorów) procesu rewitalizacji z lokalnymi grupami, instytucjami pośredniczącymi na poziomie lokalnym (np. z Miejskim Ośrodkiem Wspierania Inicjatyw Społecznych) i regionalnym (np. Wojewódzkim Urzędem Pracy) oraz instytucjami zarządzającymi Regionalnym programem operacyjnym na poziomie Urzędu Marszałkowskiego.
- 3) Pośpieszenie przygotowane programy rewitalizacji (często wyłącznie w celu złożenia wniosku o dofinansowanie projektów w ramach Działania 3.3. ZPORR) wymagają dalszej pracy, zarówno w części diagnostycznej (analiza zjawisk kryzysowych w ujęciu przestrzennym w celu ustalenia obszarów problemowych), jak i w części programowej (program ogólny w skali miasta oraz programy dla obszarów wytypowanych do rewitalizacji).
- 4) Niezbędne jest uspołecznienie procesu programowania i wdrażania rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Tylko w warunkach szerokiej partycypacji społecznej będzie możliwe włączenie zadań o charakterze społecznym, a także gospodarczym do projektów inwestycyjnych.
- 5) Wdrażanie programów rewitalizacji wymaga utworzenia odpowiedniej instytucji koordynatora (operatora) procesu rewitalizacji. W Polsce potrzebne jest ustawowe uregulowanie form organizacyjno-prawnych instytucji rewitalizacji, zajmujących się koordynacją całego procesu, nadzorem społecznym, a także działalnością finansowo-inwestycyjną.
- 6) Istnieje potrzeba prowadzenia szkoleń nt. zintegrowanego planowania i programowania rozwoju i rewitalizacji miast - zarówno dla samorządów terytorialnych, jak i projektantów.

## **II. Jaki był najlepszy poziom odniesienia programu rewitalizacji: powiat, miasto, dzielnica? Jakie są wnioski na przyszłość?**

### **1. Wskazania Komisji Europejskiej odnośnie poziomu programowania rewitalizacji**

Eksperti unijni: A. Brouwer, R. Brown, C. Heller (2005) na konferencjach poświęconych wdrażaniu EFRR w Polsce w 2004 r. (zorganizowanych w ramach Niemiecko-Francuskiego Projektu Bliźniaczego) przedstawili m. in. sposób podejścia UE odnośnie poziomu tworzenia programu rewitalizacji. Wskazywali, że lokalny program rewitalizacji powinien obejmować:

- "ponowne określenie celów rozwoju miasta lub ewentualnie sprawdzenie istniejących celów rozwojowych,
- rozwój nowych wzorów i bodźców do działań dla lokalnej polityki strukturalnej i polityki rozwoju miasta,
- wyznaczenie przestrzennych i merytorycznych priorytetów działań,
- planowanie, uzgadnianie i uporządkowywanie w czasie konkretnych działań na poziomie dzielnicy miasta w celu przygotowania przedsięwzięć rewaloryzacji w danym przypadku oraz
- wykształcenie partnerstw publiczno-prywatnych".

Według wymienionych autorów LPR powinien składać się z:

- "ogólnego lokalnego planu rozwoju" (zawierającego: wyjściowe dane dla całego miasta, perspektywy rozwoju miasta, jego umiejscowienie w regionie lub w okolicy, przestrzenie akcji odnowy wewnątrz miasta),
- pochodzących od niego "szczegółowych lokalnych planów rozwoju" (zawierających dla jednego lub kilku obszarów miasta konkretne plany urbanistyczne oraz informacje o finansowaniu i realizacji).

Dzielnice i części miasta objęte programem szczegółowym powinny wykazywać następujące cechy:

- występowanie sytuacji problemowej (kryzysowej), prowadzącej do funkcjonalnego, ekonomicznego i społecznego upadku, którego nie można powstrzymać za pomocą działań i instrumentów sektorowych,
- posiadanie pewnego potencjału, tworzącego perspektywy rozwoju - pomimo istniejących deficytów i wad w kontekście całego miasta i regionu.

Wybrany do rewitalizacji obszar miejski lub dzielnica powinna mieć istotne znaczenie dla miasta i jego rozwoju. Wyznaczenie jego granic powinno być dokonane w sposób funkcjonalny. Zalecono, aby proces tworzenia "strategii" i "planu działań" rozpocząć na całym obszarze miasta, a następnie skoncentrować się na wybranych obszarach problemowych.

### **2. Poziom odniesienia programu rewitalizacji według dokumentu ZPORR i UZPORR**

W dokumencie ZPORR Działanie 3.3. Priorytetu 1 odniesiono do zdegradowanych obszarów miejskich (Poddziałanie 3.3.1.) oraz przemysłowych i powojkowych (Poddziałanie 3.3.2.).

W dokumencie UZPORR cele Działania 3.3. odniesiono do:

- rewitalizacji i odnowy obszarów miast i dzielnic mieszkaniowych w miastach,
- rewitalizacji obiektów i terenów przemysłowych,
- rewitalizacji obiektów i terenów powojkowych.

Wskazano, że:

- w ramach Poddziałania 3.3.1. "wspierane będą projekty, które będą wynikały ze zintegrowanych programów rewitalizacji społeczno-gospodarczej, przestrzennej i funkcjonalnej zdegradowanych: dzielnic mieszkaniowych, zespołów mieszkaniowych w miastach...",

- w ramach Poddziałania 3.3.2. "wspierane będą projekty, które wynikały ze zintegrowanych programów rewitalizacji społeczno-gospodarczej, przestrzennej i funkcjonalnej terenów przemysłowych i powojkowych wraz ze znajdującymi się na nich obiektami".

Ponadto stwierdzono, że w LPR muszą obligatoryjnie zostać wyznaczone granice obszaru rewitalizacji wraz z ich uzasadnieniem.

### **3. Ujęcie kwestii poziomu odniesienia programu rewitalizacji w materiałach metodycznych**

W Podręczniku rewitalizacji (2003) podkreślono, że "granice obszaru znajdującego się w stanie kryzysowym oraz granice opracowania programu rewitalizacji powinny zostać określone w uchwale w sprawie opracowania programu rewitalizacji". Obszary te mogą, ale nie muszą się pokrywać. Obszar programu rewitalizacji określono zgodnie z projektem ustawy o programach rewitalizacji z 2002 r. jako "teren, dla którego opracowuje się i realizuje program rewitalizacji, obejmujący całość lub część terenu znajdującego się w stanie kryzysowym". Przedstawione w Podręczniku niemieckie przykłady programów rewitalizacji dotyczą: kwartałów miejskich w Niemczech, dzielnicy miasta Frankfurt, Starego Miasta w Stralsundzie oraz terenów przemysłowych, pokolejowych i powojkowych w miastach.

C. A. Heller w Praktycznym Przewodniku zdefiniował obszar programu oraz obszar projektu rewitalizacji. Obszar objęty programem rewitalizacji "oznacza obszar, dla którego opracowano i wdraża się program rewitalizacji, w tym cały lub część obszaru w sytuacji kryzysowej". Natomiast obszar projektu rewitalizacji "oznacza część obszaru programu rewitalizacyjnego obejmującą grupę nieruchomości, gdzie realizowany ma być projekt rewitalizacyjny". Ponadto autor wyraził pogląd (prezentowany na konferencjach dotyczących wdrażania EFRR w Polsce), że program rewitalizacji składa się z:

- "ogólnego lokalnego planu rozwoju",
- "szczegółowych planów rozwoju".

Wybrany do rewitalizacji obszar miejski lub dzielnicę charakteryzują:

- istotne znaczenie dla miasta i jego rozwoju,
- problemy i deficyty odbiegające od miejskiej, a także regionalnej średniej,
- dostateczny potencjał (w kontekście miasta i regionu) dla perspektywnego rozwoju.

W. Kłosowski w publikacji "Wymogi wobec Lokalnych Programów Rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR" pisze, że musi być "wskazany precyzyjnie obszar rewitalizacji wytyczony na podstawie diagnozy zasięgu terytorialnego rozpoznanych zjawisk kryzysowych; powinna być objaśniona metodologia wytyczenia obszaru, w tym metoda oceny zasięgu zjawisk kryzysowych".

### **4. Poziom odniesienia programu rewitalizacji w badanych miastach i powiatach**

Ze wskazań ekspertów zagranicznych, którzy w 2004 r. przekazywali samorządom lokalnym w Polsce doświadczenia europejskie w zakresie programowania rewitalizacji wynika, że każdy program rewitalizacji powinien zawierać:

- ogólną koncepcję (strategię) rewitalizacji w skali całej jednostki terytorialnej ("ogólny lokalny plan rozwoju"),
- szczegółowe ustalenia w odniesieniu do wybranego obszaru lub kilku obszarów ("szczegółowe lokalne plany rozwoju").

Oznacza to, że ogólna koncepcja (strategia) rewitalizacji powinna być przedstawiona w ujęciu całego miasta lub całego powiatu, a programy rewitalizacji w skali wybranego obszaru - jednego lub kilku.

Do programów rewitalizacji, które zawierają zarówno ogólną koncepcję (strategię, plan) rewitalizacji w skali miasta, jak i szczegółowe programy w odniesieniu do wybranych

obszarów można zaliczyć opracowanie Bielska-Białej, Gdańska, a także Poznania. W Programie rewitalizacji obszarów miejskich w Bielsku-Białej koncepcję rewitalizacji przedstawiono na podstawie wcześniej opracowanych dokumentów strategicznych, a przede wszystkim: Strategii rozwoju Bielska-Białej do 2010 roku (uchwalonej w 1998 r.), Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Bielska-Białej (uchwalonego w 1999 r.), Strategii rewitalizacji Bielskiej Starówki (uchwalonej w 1998 r.). Programy szczegółowe na lata 2005-2006 i następne odniesiono w Bielsku-Białej do 3 wybranych do rewitalizacji obszarów. W Programie rewitalizacji obszarów zdegradowanych w Gdańsku zarysowano ogólną koncepcję rewitalizacji miasta na podstawie Strategii rozwoju Gdańska (uchwalonej w 1998 r.) oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdańska (uchwalonego w 2001 r.), zawierającego listę 60 obszarów do objęcia polityką rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej oraz przekształceń obszarów zdegradowanych. W stosunku do każdego terenu wybranego do rewitalizacji przedstawiono: uzasadnienie wyboru, zakładane korzyści z przeprowadzenia rewitalizacji, priorytety, projekty inwestycyjne. 13 obszarów wskazano jako najlepiej przygotowane do rewitalizacji. Spośród nich 2 obszary przyjęto jako pilotażowe i opracowano dla nich szczegółowe programy na lata 2004-2006 i następne. Miasto Poznań dokonało wyboru obszarów do rewitalizacji w skali miasta na podstawie: wyników konsultacji społecznej, analizy stanów kryzysowych oraz analizy priorytetów rozwojowych miasta. Wskazało też obszary do objęcia działaniami rewitalizacji w pierwszej kolejności. Obszar Śródmieścia uznano jako wiodący dla rozwoju miasta. Program szczegółowy odniesiono do części Śródmieścia - historycznej dzielnicy Śródka, którą przyjęto jako obszar pilotażowy. Wykorzystano obowiązujące - w czasie prac nad programem rewitalizacji - dokumenty planistyczne strategiczne, a mianowicie: Program strategicznego rozwoju Poznania (uchwalony w 1994 r.) i Plan rozwoju miasta Poznania na lata 2005-2010 (uchwalony w 2004 r.). Zabrakło z pewnością możliwości uwzględnienia ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Poznania, które w tym czasie było zmieniane (zgodnie z uchwałą Rady Miasta z 2003 r.)

Programy rewitalizacji pozostałych miast, a także programy opracowane przez powiaty lub przy współudziale powiatu odnoszą się wyłącznie do wybranych do rewitalizacji obszarów. Informacje zawarte w części każdego programu pt. "Nawiązanie do strategicznych dokumentów dotyczących rozwoju przestrzenno-społeczno-gospodarczego miasta i regionu" obejmują najczęściej wykaz celów i priorytetów z poszczególnych opracowań. Nie składają się one na spójny plan rozwoju i rewitalizacji gminy/miasta czy powiatu. Należy podkreślić, że nie we wszystkich programach uzasadniono wybór obszaru (obszarów) do rewitalizacji, przedstawiając zarówno sytuację kryzysową (w relacji do sytuacji w mieście/regionie), jak i określone potencjały rozwoju, wskazujące na możliwości rozwoju.

W zbiorze analizowanych programów rewitalizacji przygotowanych przez gminy/miasta pięć programów odnosi się do jednego wyodrębnionego w mieście obszaru, a mianowicie:

- centrum miasta Gołdapi,
- Śródmieścia Łodzi (niektórych terenów),
- terenu powojkowego w centrum Mrągowa,
- centrum Olsztyna,
- obszaru przemysłowego w południowo-zachodniej części Stalowej Woli.

Programy rewitalizacji następnych pięciu miast odnoszą się do wybranych - w skali miasta - obszarów kryzysowych, tj.:

- 3 obszarów w Bielsku-Białej,
- 6 obszarów w Chojnicach, w tym 1 pilotażowego,
- 13 obszarów najlepiej przygotowanych do rewitalizacji w Gdańsku, w tym 2 pilotażowych,
- 7 obszarów w Kielcach, w tym 3 miejskich, 2 przemysłowych i 2 powojkowych

- 8 zespołów zabudowy w Żyrardowie.

Cztery badane programy rewitalizacji przygotowane przez powiaty lub przy ich współudziale odnoszą się do konkretnych obszarów w wybranych miastach, a mianowicie:

- obszaru po Bazie Paliw w Limanowej (powiat limanowski),
- obszaru powojkowego w mieście Borne-Sulinowo i Kłomino (powiat szczecinecki),
- obszaru powojkowego w Świeciu (powiat świecki),
- obszarów przemysłowych w 3 miastach: Bieruń, Łędziny, Imielin (powiat bieruńsko-łędziński).

## **5. Problem odniesienia programu rewitalizacji według niektórych ekspertów**

P. Lorens (2007) wskazał - na przykładzie Gdańska jedną z metod postępowania w planowaniu procesu rewitalizacji miasta, a mianowicie: opracowanie dość ogólnego programu rewitalizacji dla całego miasta, a następnie jego doprecyzowanie poprzez przygotowanie tzw. programów operacyjnych w odniesieniu do obszarów o charakterze priorytetowym. Autor przedstawił procedurę opracowania szczegółowego programu, w której m. in. wyróżnił analizę SWOT dla każdego obszaru oraz dla proponowanych projektów.

K. Skalski (2007), oceniając lokalne programy rewitalizacji z lat 2005-2006 zwrócił uwagę na różne podejścia samorządów lokalnych do ich tworzenia, związane z aktualnym dorobkiem planistycznym. Wskazał różne sytuacje, a mianowicie:

- program opracowany na podstawie ustaleń dotychczasowych planistycznych dokumentów strategicznych gminy i regionu oraz przemyśleń (koncepcji) dotyczących projektów realizacyjnych; "misja, kierunek rozwoju i cele szczegółowe są wówczas jasno sformułowane";
- program sporządzony ze względu na możliwości pozyskania funduszy strukturalnych na przygotowane projekty, nie wskazujący jednak wizji rozwoju jednostki terytorialnej (miasta);
- program jako zbiór intencji i pomysłów na działania jednej z komórek organizacyjnych Urzędu Miasta, nie posiadający wiarygodności ze względu na brak konsultacji i akceptacji ze strony zainteresowanych partnerów;
- program sformułowany wyłącznie ze względu na fundusze unijne (z obawy negatywnej oceny władz przez wyborców).

Według K. Skalskiego, ze względu na potrzebę koncentracji działań należy ograniczać obszar poddawany rewitalizacji. Ważne jest w związku z tym opracowanie hierarchii obszarów do rewitalizacji, wyznaczonych na podstawie precyzyjnie określonych kryteriów dotyczących sytuacji kryzysowej, ale również ze wskazaniem potencjałów rozwojowych tego obszaru. Ponadto autor zwrócił uwagę, że w najbliższych latach należy się spodziewać, że samorzady będą preferować realizację programów rewitalizacji dzielnic staromiejskich. Nie stanowią one jednak priorytetu w UE; "stare" kraje UE dokonały już bowiem rewitalizacji historycznych centrów miast. Brak spójności priorytetów UE i Polski wymaga - według K. Skalskiego - wyjaśnienia na forum instytucji unijnych.

M. Mastalerz (2007) z firmy PricewaterhouseCoopers pozytywnie ocenia wybór projektów pilotażowych do rewitalizacji. Jego zdaniem "projekty pilotażowe powinny umożliwić miastom zdobycie odpowiednich doświadczeń i przygotować je do wyzwań związanych z realizacją większych, bardziej złożonych projektów".

## **6. Wnioski na przyszłość**

Można przyjąć, że program rewitalizacji w Polsce ma charakter dokumentu operacyjnego w stosunku do Strategii rozwoju gminy/miasta i powiatu oraz do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy/miasta. Jednak w większości strategii rozwoju i "studiów gminnych"(opracowanych na ogół przed wejściem Polski do UE) problem

rewitalizacji obszarów zdegradowanych nie został ujęty we właściwy sposób, albo w ogóle nie został zauważony. Z tego względu programy rewitalizacji, wymagane przy składaniu wniosków o przyznanie środków EFRR na dofinansowanie programów rewitalizacyjnych w ramach Działania 3.3. ZPORR, powinny mieć dwa poziomy odniesienia: ogólny - w skali gminy/miasta lub powiatu oraz szczegółowy - w skali jednego lub większej liczby wybranych do rewitalizacji obszarów kryzysowych. Tak też kwestię poziomu odniesienia programu rewitalizacji przedstawiali eksperci unijni na licznych konferencjach poświęconych wdrażaniu EFRR w Polsce oraz C. A. Heller w Praktycznym Przewodniku. Natomiast nie wskazano takiego postępowania w dokumencie UZPORR, jak również w specjalnie przygotowanym dla samorządów lokalnych Podręczniku rewitalizacji (2003). Przy okazji należy zaznaczyć brak staranności - ze strony ówczesnego Ministerstwa Gospodarki - w tłumaczeniu z języka angielskiego terminów związanych z planowaniem rozwoju i rewitalizacją (m.in. dowolne używanie pojęć "plan" i "program" czy "rewitalizacja", "odnowa" i "rewaloryzacja").

W zbiorze analizowanych programów rewitalizacji na wyróżnienie zasługują opracowania, w których przyjęto dwa poziomy odniesienia - w skali miasta i szczegółowy - w skali wybranego obszaru kryzysowego (ewentualnie kilku obszarów). Takie podejście zaprezentowały przede wszystkim miasta Bielsko-Biała i Gdańsk, ale również i Poznań. Bielsko-Biała i Gdańsk były najlepiej przygotowane do tworzenia programu rewitalizacji ze względu na wcześniej przeprowadzone odpowiednie analizy i studia oraz ujęcie problematyki rewitalizacji w dokumentach planistycznych strategicznych. Poznań w czasie prac nad programem rewitalizacji przystąpił do zmian w dokumencie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Prawdopodobnie przemyślaną wizję rewitalizacji miały także władze Żyrardowa; nie przedstawiły jej jednak w swoim programie. Jeśli chodzi o powiaty to należy podkreślić, że nie są one przedmiotem planowania przestrzennego. W związku z tym nie mają wypracowanej koncepcji rewitalizacji terenów poprzemysłowych czy powojkowych. Z reguły problematyka rewitalizacji nie występuje też w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, wchodzących w skład powiatu.

Wnioski na przyszłość odnośnie poziomu programowania są następujące:

- Potrzebna jest dalsza praca nad dokumentami planistycznymi o charakterze strategicznym w celu ustalenia koncepcji rewitalizacji obszarów zdegradowanych w skali miasta, a także powiatu i zapisaniu jej w tych dokumentach.
- Dalszej pracy wymagają też lokalne programy rewitalizacji, aby mogły stanowić podstawę do prowadzenia długoletniego procesu rewitalizacji. W sytuacji braku ustawowych ustaleń odnośnie procedury sporządzania programu konieczne jest rozpowszechnianie wiedzy o najlepszych opracowaniach.
- Należy się spodziewać, że w najbliższych latach będą proponowane do dofinansowania ze środków EFRR projekty rewitalizacji historycznych centrów miast oraz zdegradowanych dzielnic mieszkaniowych - z uwagi na zaległości w odnowie tych obszarów w Polsce w stosunku do "starych" krajów UE.
- Należy promować pilotażowe projekty rewitalizacji, dzięki którym gminy/miasta i powiaty mogą przygotować się do podejmowania skomplikowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych.
- Planowanie i programowanie rewitalizacji powinno być ujęte w polskim systemie planowania i rozwoju zagospodarowania przestrzennego.
- Planowanie procesu rewitalizacji wymaga planowania strategicznego w odniesieniu do całego obszaru gminy/miasta oraz powiatu, umożliwiającego wyznaczenie obszarów priorytetowych oraz programowania operacyjnego w odniesieniu do poszczególnych obszarów kryzysowych.

- Termin "plan" należy stosować w odniesieniu do opracowań planistycznych o charakterze strategicznym oraz dotyczących zagospodarowania przestrzennego, natomiast termin "program" - w odniesieniu do opracowań planistycznych o charakterze operacyjnym.

### **III. W jaki sposób oceniano synergię między różnymi projektami (przed, w czasie realizacji, po realizacji)?**

#### **1. Stanowisko Komisji Europejskiej**

Zasada dokonywania ocen na wszystkich etapach procedury planistycznej stosowana jest w Unii zarówno wobec planów o charakterze strategicznym, jak i programów operacyjnych. Zasadę stosowania ocen wprowadzono do polityki regionalnej UE wraz z reformą funduszy strukturalnych w 1988 r.

Stosuje się ocenę wstępną (ex ante), która zwykle jest obowiązkiem podmiotu przygotowującego plan czy program, ocenę pośrednią, oraz ocenę końcową (ex post) przy współpracy z podmiotem zarządzającym realizacją planu czy programu.

Przygotowując schematy ewaluacji opiera się je w UE na 5-ciu kryteriach: oceny trafności, oceny skuteczności, oceny wydajności, oceny użyteczności i oceny trwałości efektów osiągniętych w realizacji planu/programu. Z badaniem efektu synergii najczęściej wspólnego ma kryterium użyteczności, które w procedurze ewaluacyjnej często przybiera postać pytań o pozytywne efekty uboczne działania, o to czy przedsięwzięta inicjatywa pobudzi kolejne inicjatywy, czy zmobilizuje (oprócz środków publicznych) również środki prywatne, czy będzie współwystępować na danym obszarze z innymi działaniami nakierowanymi na podobny cel itp.

Pożądane jest aby odpowiedzi na te pytania dokumentowały pojawienie się mechanizmu synergii, co miało np. miejsce w 1996 r., gdy na podstawie badań efektów pomocy strukturalnej w 60 regionach (w okresie 1989-1993) udało się stwierdzić "efekt dźwigni funduszy strukturalnych, w którym każdy milion ecu pomocy UE w obrębie celu 2 zmobilizował dodatkowo 2 mln ecu środków państwowych i zaangażował dodatkowo środki prywatne w wysokości 20% ogółu wydatków poniesionych na realizację programów" (Commission European, 1997 – za I. Pietrzyk 2000).

#### **2. Ujęcie kwestii oceny synergii pomiędzy poszczególnymi projektami w dokumentach ZPORR i UZPORR**

W dokumencie ZPORR ustalono zasady procedury ewaluacji, jakim podlega cały ZPORR na podstawie rozporządzenia nr 1260/1999/WE z dnia 21 czerwca 1989 r. w sprawie funduszy strukturalnych (roz. 8.7. str. 170-172 dokumentu ZPORR). O efekcie synergii dokument ZPORR nie wspomina. UZPORR (w rozdziale X) nie wprowadza w tej dziedzinie nowych elementów. Należy jednak zwrócić uwagę, że we wstępnej części UZPORR („Objaśnienie pojęć”) wprowadza się do terminologii obowiązującej w procedurach (i w założeniach koncepcyjnych) ZPORR szereg pojęć nieodłącznie związanych z istotą ewaluacji (cele, efekty i efektywność, ewaluacja, monitorowanie, skuteczność, różne typy wskaźników) oraz ze zjawiskiem synergii (np. efekt dźwigni; ewaluacja; skuteczność, efektywność).

#### **3. Ujęcie ocen, w tym ocen efektu synergii pomiędzy projektami, w materiałach metodycznych**

Dostępne dla polskiego odbiorcy podręczniki rewitalizacji nie eksponują (a raczej pomijają) problem synergii jako pożądanego efektu odpowiedniej organizacji działań rewitalizacyjnych. Procedury ewaluacji projektów rewitalizacyjnych przyjętych do współfinansowania środkami UE są w podręcznikach starannie opisane, kumulatywnym efektem (synergicznym) ocenianych działań nie poświęcono jednak miejsca. Tak przedstawia się zawartość Podręcznika procedur wdrażania ZPORR, czy też podręcznika Zasad doboru i pomiaru wskaźników w ramach ZPORR (2006).

Wskazanie znaczenia efektu integracji działań w ramach akcji rewitalizacyjnej (synergii) znajduje się w polsko-niemieckim Podręczniku rewitalizacji. Zasady, procedury i metody

działania współczesnych procesów rewitalizacji (2003). Podręcznik ten nie używa jednak w odniesieniu do wyżej wymienionego efektu terminu „synergia”.

W Podręczniku wspomina się o konieczności „dużego skumulowania inwestorów jako warunku powodzenia procesu rewitalizacji”, przy czym skumulowanie to winno obejmować inwestora publicznego, jak i inwestorów prywatnych, tworząc partnerstwo publiczno-prywatne (str. 13). Podręcznik ostrzega, że „Nie należy formułować projektów rewitalizacji, ich celów i zadań w sposób sektorowy i autonomiczny. Wiele z nich będzie miało charakter zintegrowany – łączący cele np. inwestycyjne ze społecznymi bądź cele gospodarcze z celami i zadaniami socjalnymi. Takie projekty posiadają szczególną wartość, gdyż integrują mechanizmy służące pokonywaniu zjawisk kryzysowych, których wiele przyczyn leży w dezintegracji działań”. Podręcznik wskazywał, że zasadę ścisłej integracji projektów pochodzących z różnych sfer realizowały programy przyjęte w Inicjatywie URBAN (str. 79), a także np. w amerykańskiej instytucji Community Development Corporations (CDC), zwłaszcza po modernizacji metod i celów jej działania w latach 90.

Ta „integrytywność” działań i projektów programu rewitalizacji służyć ma wzmocnionemu i łącznemu ich oddziaływaniu.

#### **4) Sposób podejścia do problemu synergii różnych projektów w wybranych do badań miastach i powiatach**

Tylko w 3 programach rewitalizacji z 15-tu analizowanych użyto sformułowań świadczących, że twórcy tych programów świadomie liczyli na efekt synergii jako wynik integracji projektów i działań. W sposób najbardziej widoczny występuje to w programie rewitalizacji Bielska-Białej. „Program Rewitalizacji Bielska-Białej został tak skonstruowany, aby pozwolić na korelację oddziaływań projektów z różnych sfer...” (str. 119). Nawet w założeniach konkretnego, realizowanego z udziałem środków UE, projektu rewitalizacji zaznacza się w Bielsku-Białej, że „Oddziaływanie projektu będzie miało znaczenie wynikające z celu ogólnego, a więc zasięg, który wykracza poza bezpośrednie produkty i rezultaty projektu”.

W programie rewitalizacji Łodzi „Zakłada się, że pilotażowy obszar poddany rewitalizacji powinien bezpośrednio kontaktować się z obszarem centralnego miasta dla spotęgowania efektu działań...”

Miejski Program Rewitalizacji Poznania jest bardzo mocno oparty na formułowanej w nim wielokrotnie idei integracji działań rewitalizacyjnych, co powinno prowadzić do efektu synergii efektów tych działań.

W pozostałych analizowanych programach badanych j.s.t. takie założenia nie występują. Tym niemniej również i w nich szybciej może pojawić się efekt synergii projektów ujętych w programach, gdy spełniony będzie postulat ich koncentracji (w przeciwieństwie do ich terytorialnego rozproszenia) na dobrze wyodrębnionym, zwartym obszarze rewitalizowanym.

Wyodrębnienie najwłaściwszego, zwartego obszaru rewitalizacji w danym mieście mogło być trudne, gdyż w większości miast w Polsce obszary działań rewitalizacyjnych nie zostały wskazane (choć powinny) w dokumencie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W badanych 11-tu miastach wybrane do rewitalizacji obszary kryzysowe w 5-ciu miastach położone są na terenie centrum lub śródmieścia, w 5 innych miastach rozproszone są jednak w różnych częściach tych miast (w Stalowej Woli położone są w przemysłowym obszarze miasta na jego peryferiach).

Na wystąpienie efektu synergii projektów wpływ może mieć również ich komplementarność, a więc łączne przeprowadzanie na danym obszarze kryzysowym projektów z różnych dziedzin (z dziedziny społecznej, projektów ekonomicznych i projektów z dziedziny zagospodarowania przestrzennego).

Z analizy 15 programów rewitalizacji oraz 37 projektów rewitalizacyjnych wspartych środkami EFRR wynika, że większość badanych j.s.t. nie prowadziła koordynacji działań w ramach Priorytetów 2 i 3. Projekty społeczne, które mogły być w ramach Priorytetu 2 dofinansowane z EFS (tzw. projekty „miękkie”) nie były ujmowane w lokalnych programach rewitalizacji. Mimo tego możemy przypuszczać, że w 9 z 15-tu badanych j.s.t. projekty „miękkie” (społeczne) były realizowane, a co najmniej dwa (z 37-miu wspartych przez EFRR) projekty rewitalizacyjne wiązały się z działaniami w Priorytecie 2. Powyższe dane pokazują, że komplementarność różnych działań i projektów na obszarach rewitalizowanych w okresie 2004-2006, chociaż w bardzo ograniczonym zakresie, to jednak wystąpiła. Zabrakło jednak doświadczenia i wiedzy by komplementarność tych różnorodnych projektów ująć w dokumentach programów rewitalizacji.

Za klasyczny objaw synergii w działaniach rewitalizacyjnych uważa się łączenie (montaż) środków finansowych różnych partnerów inwestujących w przedsięwzięcia rewitalizacyjne. W 37 projektach rewitalizacyjnych wspartych środkami EFRR 15-tu badanych j.s.t. montaż środków finansowych obejmuje niemal wyłącznie partnerów publicznych, chociaż część z nich posiada odrębną osobowość prawną i wyraźną orientację rynkową. Typowo synergiczne łączenie środków publicznych z prywatnymi w badanych projektach rewitalizacyjnych ZPORR w okresie 2004-2006 nie wystąpiło.

##### **5) Synergia projektów rewitalizacyjnych w ocenie niektórych ekspertów i badaczy**

Dostrzeganie efektu synergii, jaki przynoszą różne formy integracji projektów i działań, ma miejsce nie tylko w opracowaniach dotyczących problemów rewitalizacji. I. Pietrzyk (2000) ewolucję całej polityki regionalnej UE ujmuje przez pryzmat dojrzenia zasad koncentracji i komplementarności projektów i działań tej polityki. Proces ten ma w efekcie podwyższyć efektywność polityki regionalnej UE m.in. poprzez efekt synergii projektów i działań regionalnych.

W metodach ewaluacji projektów i programów unijnych kryterium synergii bezpośrednio nie jest stosowane, jednakże ma ono bardzo wiele wspólnego z kryterium użyteczności, które jest jednym z 5-ciu głównych kryteriów ewaluacji w UE (K. Olejniczak, 2007).

Odnosnie projektów i działań rewitalizacyjnych A. Kolesiński (2005) zwracał uwagę, że projekty rewitalizacyjne powinny być łączone, aby zwiększyć efekt ich oddziaływania. Również C. A. Haller (2007) do zasad ogólnych działań rewitalizacyjnych zalicza „Zintegrowane planowanie, które..... posiada, obok swojego właściwego zakresu zadań związanych z planowaniem interwencji na obszarze rewitalizacji, znaczącą funkcję spinającą, której celem jest włączanie innych programów i innych zasobów finansowych” (str. 10).

W literaturze tematu rewitalizacji upowszechnił się już chyba pogląd na temat konieczności łączenia w finansowaniu rewitalizacji środków publicznych ze środkami prywatnymi, co daje klasyczny efekt synergii. Pisał o tym K. Skalski (2000) formułując pogląd, że wynikający z montażu różnych środków „efekt mnożnikowy” czy – inaczej mówiąc – „efekt dźwigni” jest wskaźnikiem sukcesu operacji rewitalizacyjnej”. Na temat ten wypowiedzieli się J. Kołodziej i M. Tertelis (2005): „Instrumenty wykorzystywane w rewitalizacji mają charakter dźwigni finansowej...” i inni.

##### **6) Wnioski na przyszłość**

Konstruowanie programów rewitalizacji w ten sposób, żeby świadomie dążyć w nich do uzyskania efektu synergii poszczególnych, zawartych w nich projektów, należy do rzadkości. W badanych 15 j.s.t. świadomość tego zagadnienia wystąpiła w 2 do 3 programach rewitalizacji (Poznań, Bielsko-Biała; ewentualnie Łódź).

Nawet jednak przy nieznanym bądź pomijaniu efektu synergii w rewitalizacji, można wzmocnić efektywność oddziaływania rewitalizacji poprzez dobre zastosowanie zasady

koncentracji działań rewitalizacyjnych i/lub stosowanie zasady komplementarności różnych programów i projektów rewitalizacyjnych. Na 11 badanych miast skupienie (koncentracja) działań rewitalizacyjnych na jednym obszarze wystąpiło w 5-ciu miastach. Mało kto w badanych miastach orientował się czy na obszarze rewitalizacji realizowano projekty z różnych dziedzin (społeczne czy ekonomiczne), a już zupełnie nie obejmowały tego zagadnienia lokalne programy rewitalizacji. Łączenie na cele rewitalizacji środków finansowych z różnych źródeł (montaż finansowy) obejmowało niemal wyłącznie inwestorów publicznych. Nie zdołano zaktywizować kapitału prywatnego.

Wynikają z tego następujące wnioski na przyszłość:

- Wiedzę o występowaniu i znaczeniu efektu synergii w programowaniu rewitalizacji należy upowszechnić w dużo szerszym zakresie niż do tej pory.
- W ocenach efektów rewitalizacji, zarówno w fazie oceny wstępnej, pośredniej jak i końcowej, powinien znaleźć się element oceny efektu synergii jako częściowe, wymagane kryterium oceny.
- Na osiągnięcie efektu synergii w działaniach rewitalizacyjnych największe szanse mają te ośrodki, które rzeczywiście stosują zintegrowane planowanie rozwoju miasta. Należy więc upowszechniać zintegrowany model planowania rozwoju miast.

#### **IV. Czy realizowano projekty, w ramach których beneficjenci Działania 3.3. ZPORR porozumieli się z beneficjentami działań w ramach Priorytetu 2 ZPORR (np. Działania 2.5., 2.6.), w celu realizacji wspólnego projektu?**

##### **1. Kwestia łączenia działań i funduszy na obszarach miejskich według Komisji Europejskiej**

Na konferencjach regionalnych w Polsce nt. wdrażania EFRR eksperci europejscy podkreślali, że KE zaleca łączenie EFRR i EFS, które są wykorzystywane do współfinansowania działań w zakresie rewitalizacji obszarów miejskich. A. Brouwer, R. Brown, C. A. Heller (2005) wskazywali, że EFS powinien być skierowany na finansowanie tej części rewitalizacji obszarów miejskich, która dotyczy zasobów ludzkich. A. Kolesiński (2005) zwracał uwagę, że projekty powinny być łączone, aby zwiększyć efekt ich oddziaływania.

##### **2. Powiązania Działania 3.3. z działaniami Priorytetu 2 według dokumentu ZPORR i UZPORR**

Priorytet 2 ZPORR "Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach" obejmuje następujące działania:

- 2.1. Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie
- 2.2. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne
- 2.3. Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa
- 2.4. Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi
- 2.5. Promocja przedsiębiorczości
- 2.6. Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy.

Celem realizacji tych działań jest "stworzenie warunków dla rozwoju zasobów ludzkich na poziomie lokalnym i regionalnym, a także poprawa zdolności do programowania i realizacji projektów w zakresie rozwoju zasobów ludzkich na tych szczeblach" (ZPORR, 2004).

W dokumencie UZPORR wskazano, że Działanie 3.3. (Priorytet 3) jest komplementarne z działaniami 2.2. i 2.4. (Priorytet 2). Nie wiadomo dlaczego pominięto powiązania z innymi Działaniami odnoszącymi się do obszarów miejskich, tj. 2.1., 2.5. i 2.6.

##### **3. Kwestia realizacji wspólnych projektów w materiałach metodycznych**

C. A. Heller poruszył problem powiązania "pól działań na płaszczyźnie przedsięwzięć i projektów oraz na bazie zintegrowanej koncepcji działania". Według autora chodzi "o takie ułożenie działań i projektów, aby powstało synergiczne współdziałanie różnych pól działań, które zaowocuje czymś więcej niż tylko sumą poszczególnych części".

##### **4. Powiązania projektów rewitalizacyjnych z projektami realizowanymi w ramach Priorytetu 2 w wybranych do badań miastach i powiatach**

Z analizy wykazu projektów dofinansowanych środkami EFS w latach 2004-2006 w ramach Priorytetu 2 ZPORR wynika, że w dziewięciu z piętnastu jednostek samorządu terytorialnego objętych badaniem były one realizowane. Są to miasta: Chojnice, Gdańsk, Kielce, Łódź, Olsztyn oraz powiaty: bieruńsko-łódzki, limanowski i szczecinecki.

Tylko w programie rewitalizacji Olsztyna zapisano, że projekty rewitalizacyjne są komplementarne z działaniami Priorytetu 2. W pozostałych programach nie ma żadnych informacji dotyczących powiązań z projektami Priorytetu 2.

W punkcie D7 wniosku o dofinansowanie realizacji projektu ze środków EFRR w ramach Priorytetu 3 należało przedstawić "Powiązanie realizowanego Projektu z projektami realizowanymi z innych środków, w szczególności Unii Europejskiej oraz własnych". W

zbiorze 37 analizowanych projektów rewitalizacyjnych tylko w dwóch zapisano, że projekt wiąże się z działaniami w Priorytecie 2, a mianowicie:

- Projekt w Olsztynie "Rewitalizacja zabytkowego budynku przy Placu Generała Józefa Bema 3" - powiązany z projektem "Regionalny System wspierania Innowacji" w ramach Działania 2.6.,
- Projekt w Poznaniu "Renowacja zabytkowego zespołu obiektów Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci Nieśłyszących, ul. Bydgoska 4a" - powiązany z działaniami podejmowanymi w ramach Priorytetu 2.

Ponadto w 5 wnioskach przygotowanych przez miasta: Gdańsk ("Centrum Hewelianum: Budowa kompleksu edukacyjno-rekreacyjnego"), Kielce ("Rewitalizacja Śródmieścia Kielc: przebudowa ulicy Sienkiewicza od ul. Żelaznej do Placu Moniuszki"), Mrągowo ("Modernizacja hali sportowej przy ul. Wojska Polskiego 6"), Olsztyn ("Konserwacja i modernizacja Wieży Ciśnień") oraz wszystkich projektach złożonych przez miasto Żyrardów podano informacje o realizacji projektów społecznych, nie wskazując jednak konkretnych priorytetów i działań. W pozostałych wnioskach dotyczących rewitalizacji nie wskazano powiązań z działaniami w ramach Priorytetu 2.

W celu wyjaśnienia kwestii powiązań między działaniami rewitalizacyjnymi a działaniami społecznymi w ramach Priorytetu 2 zadano prezydentom i burmistrzom badanych 11-tu miast następujące pytania: "Jakie projekty dotyczące obszarów zdegradowanych w mieście zostały opracowane w ramach Priorytetu 2 ZPORR?" oraz "Dlaczego nie zostały one ujęte w lokalnym programie rewitalizacji?" ( w ramach ankiety skierowanej do wybranych miast przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa). Charakterystyczna jest odpowiedź nadesłana z miasta Bielsko-Biała: "Projekty miękkie dotyczące rozwoju zasobów ludzkich zaplanowane zostały w dokumentach programowych działań społecznych miasta. Zapewne brak doświadczenia sprawił, że nie ujęto ich w pierwszej edycji Programu rewitalizacji. Nowelizacja Programu, dokonana w 2007 r., objęła już swoim zakresem również działania społeczne miękkie i tym samym Program jest kompleksowy".

## **5. Wnioski na przyszłość**

Z analizy 15-tu programów rewitalizacji oraz 37 projektów rewitalizacyjnych, które uzyskały dofinansowanie z EFRR, wynika, że większość samorządów lokalnych (gminy/miasta, powiaty) nie prowadziła koordynacji działań w ramach Priorytetu 3 i 2. Projekty społeczne (tzw. "miękkie"), które mogły być dofinansowane z EFS w ramach Priorytetu 2, nie zostały ujęte w programach rewitalizacji. Zapisywane one były w innych dokumentach planistycznych o charakterze operacyjnym. Nie podejmowanie na obszarach kryzysowych wspólnych projektów w ramach Działania 3.3. oraz Priorytetu 2 wynika przede wszystkim z braku umiejętności zintegrowanego programowania, uspołecznienia procesu tworzenia programu rewitalizacji, a także pośpiesznego przygotowywania w latach 2004-2006 programów i projektów rewitalizacyjnych.

Wnioski na przyszłość są następujące:

- 1) Konieczna jest dalsza praca nad programami rewitalizacji; ich druga edycja powinna być wynikiem zintegrowanego i uspołecznionego procesu programowania.
- 2) W programach rewitalizacji należy ująć zadania (projekty) zarówno inwestycyjne (techniczne), jak i społeczne, a także gospodarcze.
- 3) Do współfinansowania projektów rewitalizacyjnych należy w szerokim zakresie włączyć środki EFS.

## **V. W jaki sposób skoncentrowano się na rzeczywistych obszarach problemowych? Jaka była metoda selekcji tych obszarów?**

### **1. Doświadczenia Programu URBAN II**

W ramach Programu URBAN II, realizowanego w "starych" krajach UE w latach 2000-2006, opracowano system badań i analiz sytuacji społeczno-gospodarczej miasta na potrzeby wyznaczania obszarów zdegradowanych jako obszarów problemowych. W badaniach uwzględniano następujące zagadnienia:

- gospodarka i rynek pracy,
- warunki mieszkaniowe,
- sytuacja społeczna,
- poziom i struktura wykształcenia mieszkańców,
- szanse zawodowe i społeczne mieszkańców,
- transport i ochrona środowiska.

W dokumencie Aquis Urban (Prawo miejskie) z 2004 r., będącym zbiorem celów i priorytetów polityki miejskiej w UE, zwrócono uwagę na stosowanie przejrzystych zasad wyboru obszarów miejskich kwalifikujących się do wsparcia funduszami (unijnymi). Wskazano społeczno-ekonomiczne kryteria wyboru obszarów, które powinny być zgodne ze specyfiką i celami rozwoju regionów.

### **2. Wybór obszarów kryzysowych (problemowych) według dokumentu UZPORR**

W UZPORR ustalono, że obszary poddawane rewitalizacji muszą zostać wyznaczone przez gminę lub powiat w trakcie przygotowywania lokalnego programu rewitalizacji. Dla Poddziałania 3.3.1. granicę obszaru rewitalizacji określa miasto, natomiast dla 3.3.2. - gmina lub powiat. Podstawą delimitacji jest krytyczna ocena wyników badań i analiz.

Zgodnie z zapisami UZPORR należy przyjąć następujące kryteria wyznaczenia obszaru rewitalizacji:

- stopa bezrobocia wyższa od średniej dla kraju,
- wysoki poziom ubóstwa oraz trudne warunki mieszkaniowe,
- wysoki poziom przestępczości,
- niski poziom wykształcenia mieszkańców,
- szczególnie zniszczone środowisko.

Obszar uznany jako kryzysowy musi spełniać przynajmniej jedno z wyżej wymienionych kryteriów.

### **3. Wskazania odnośnie wyznaczania i wyboru do rewitalizacji obszarów kryzysowych w materiałach metodycznych**

W Podręczniku rewitalizacji (2003) odniesiono się do wyznaczania granic:

- obszaru znajdującego się w stanie kryzysowym,
- obszaru programu rewitalizacji.

Granice obszaru kryzysowego wyznacza się na podstawie zasięgu stwierdzonych zjawisk kryzysowych oraz degradacji: zagospodarowania przestrzennego, środowiska społecznego, gospodarki. Podręcznik zaleca uproszczony sposób prowadzenia badań i analiz przy zastosowaniu badań sondażowych i identyfikacji najważniejszych zjawisk kryzysowych.

Granice obszaru programu rewitalizacji wyznacza gmina/powiat, biorąc po uwagę: wyniki badań i analiz, wnioski właścicieli nieruchomości, wyniki analizy SWOT. Ponadto samorząd lokalny uwzględnia realne możliwości rewitalizacji, w tym: stosunek koniecznych nakładów finansowych do spodziewanych rezultatów, czas potrzebny dla realizacji programu przy aktywnym udziale społeczności lokalnej, potencjał aktywności, innowacyjności i przedsiębiorczości na danym obszarze. Obszar programu rewitalizacji nie musi obejmować

całego obszaru kryzysowego. Jednak w przypadku rozrzuconia w przestrzeni projektów zaleca się objęcie programem większego obszaru. W Podręczniku rewitalizacji podkreślono, że zakres i rodzaje zjawisk kryzysowych powinny być określone w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

C. A. Heller wskazuje, że wybrany do rewitalizacji obszar miejski lub dzielnica powinien mieć istotne znaczenie dla miasta i jego rozwoju. Problemy i deficyty takiego obszaru powinny odbiegać od miejskiej, jak również regionalnej średniej. Należy zdefiniować i opisać cechy i kryteria charakterystyczne dla sytuacji na danym obszarze.

Według W. Kłosowskiego w programie powinien być precyzyjnie wskazany obszar rewitalizacji, wytyczony na podstawie diagnozy zasięgu terytorialnego rozpoznanych zjawisk kryzysowych. Powinna być ponadto przedstawiona metodologia wyznaczenia obszaru, w tym metoda oceny zasięgu zjawisk kryzysogennych. Autor zwraca uwagę, że program rewitalizacji nie może zawierać działań punktowych, nie powiązanych ze sobą i nie układających się w spójny całościowy program.

#### **4. Wyznaczanie obszarów kryzysowych (problemowych) i wybór terenów do rewitalizacji w badanych miastach i powiatach**

W większości miast w Polsce obszary działań rewitalizacyjnych nie zostały wskazane w dokumencie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art.10 p.2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa się w szczególności m.in. "obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji").

We wszystkich badanych programach rewitalizacji przedstawiono charakterystykę sytuacji w mieście w zakresie: zagospodarowania przestrzennego, gospodarki i sfery społecznej. W każdej z tych dziedzin zidentyfikowano główne problemy. Przedstawiono też wyniki uproszczonej analizy SWOT w skali całego miasta. Zjawiska kryzysowe (problemowe) zostały określone na podstawie diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej i w zakresie zagospodarowania przestrzennego, przygotowanej na potrzeby opracowania dokumentu strategii rozwoju, a tylko w niektórych miastach także w oparciu o "studium". Stąd w większości przypadków analizowano zjawiska i procesy w ujęciu całego miasta, a nie według dzielnic, rejonów czy innych jednostek strukturalnych. W ujęciu przestrzennym przedstawiono niektóre zjawiska kryzysowe w Kielcach, Łodzi, Poznaniu i Gdańsku.

Miasta, które prace przygotowawcze do uruchomienia procesu rewitalizacji rozpoczęły przed wejściem Polski do UE, wykorzystały do wyznaczenia obszarów kryzysowych bardziej szczegółowe analizy i studia. Należą do nich: Bielska-Biała (miasto to już w 1998 r. opracowało Strategię rewitalizacji Bielskiej Starówki), Żyrardów (miasto, które od 2000 r. prowadziło systematyczne prace na rzecz uruchomienia działań rewitalizacyjnych), a także Gdańsk (który wykonał wiele szczegółowych studiów i analiz).

Kryteria wyboru obszarów do rewitalizacji przedstawione w programach miast i powiatów dotyczą sfery społeczno-gospodarczej i ekologicznej; nawiązują do kryteriów zawartych w dokumencie UZPORR. Z punktu widzenia metodycznego na uwagę zasługuje sposób postępowania przy wyborze obszaru rewitalizacji w Poznaniu. Jako kryteria przyjęto: wyniki konsultacji społecznych (zarówno w formie wniosków, jak i konsultacji w terenie), wyniki analizy stanów kryzysowych i deficytów w mieście oraz priorytety wynikające ze strategii i planu rozwoju miasta. W wyniku dokonanej syntezy badań wybrano Śródmieście Poznania w granicach I ramy komunikacyjnej, a następnie rejon Środka jako obszar pilotażowy.

W analizowanych programach miejskich wskazano do rewitalizacji następujące obszary kryzysowe:

Bielsko-Biała: 3 obszary: śródmiejski, teren obejmujący 6 osiedli, teren obejmujący 4 osiedla;

Chojnice: 6 obszarów (4 położone w I i II strefie ochrony konserwatorskiej), w tym 1 pilotażowy - obszar po byłym szpitalu;

Gdańsk: 60 terenów, w tym 2 pilotażowe: Dolne Miasto i Grodzisko;

Gołdap: teren powojkowy w centrum miasta;

Kielce: tereny miejskie - strefa rewitalizacji miejskiej przestrzeni publicznej i mieszkaniowej w Śródmieściu, tereny przemysłowe (poeksploatacyjne tereny kamieniołomów), tereny powojkowe;

Łódź: rejon 4 ulic w Śródmieściu (Tuwima, Kilińskiego, Piłsudskiego, Piotrkowskiej) - jako obszar pilotażowy;

Mragowo: teren powojkowy w centrum miasta;

Olsztyn: 3 kwartały zabudowy w Śródmieściu;

Poznań: historyczna dzielnica Śródka w Śródmieściu - jako obszar pilotażowy;

Stalowa Wola: teren Huty "Stalowa Wola" wraz z otaczającymi terenami zieleni ochronnej;

Żyrardów: 6 terenów (historycznej zabudowy miejskiej, nie ekonomicznie wykorzystywanej przestrzeni o dużym potencjale gospodarczym, "blokowisk", najbardziej zdegradowanych dzielnic mieszkaniowych, centrum, o niedostatecznym wyposażeniu w infrastrukturę techniczną).

W programach rewitalizacji przygotowanych przez powiaty lub przy ich współudziale wyodrębniono następujące obszary kryzysowe:

powiat bieruńsko-łędziński: tereny przemysłowe w miastach: Bieruń, Łędziny, Imielin;

powiat limanowski: tereny po bazie paliw w mieście Limanowa.

powiat szczecinecki: tereny powojkowe w miastach: Borne-Sulinowo i Kłomino;

powiat świecki: tereny powojkowe w mieście Świecie.

Wybrane do rewitalizacji obszary kryzysowe w 5 miastach położone są na terenie centrum lub śródmieścia (Gołdap, Łódź, Mragowo, Olsztyn, Poznań). W 5 miastach występują w różnych jego częściach (Bielsko-Biała, Chojnice, Gdańsk, Kielce, Żyrardów), a w 1 mieście (Stalowa Wola) znajdują się w przemysłowym obszarze miasta. W powiatach wybrano do rewitalizacji tereny w miastach, w tym powojkowe (miasto Świecie w powiecie świeckim oraz Borne-Sulinowo i Kłomino w powiecie szczecineckim), przemysłowe (miasta: Bieruń, Łędziny i Imielin w powiecie bieruńsko-łędzińskim) oraz po byłej bazie paliw (miasto Limanowa w powiecie limanowskim).

W 4 miastach wytypowano do rewitalizacji obszary pilotażowe, a mianowicie w: Chojnicach (obszar i otoczenie byłego szpitala), Gdańsku (Dolne Miasto i Grodzisk), Łodzi (rejon 4 śródmiejskich ulic), Poznaniu (historyczna dzielnica Śródka). W pozostałych miastach ustalono kolejność realizacji projektów (w latach 2004-2006 i w późniejszych).

## **5. Kwestia selekcji obszarów kryzysowych (problemowych) według niektórych badaczy**

K. Skalski (2006) uważa, że przy wyborze obszarów rewitalizacji należy uwzględnić:

- wielkość miasta,
- strukturę funkcjonalną (podział na dzielnice staromiejskie, obszary przemysłowe i powojkowe, tzw. "blokowiska"),
- niezbędny wkład funduszy publicznych (obszary o dużym potencjale lokalizacyjnym nie wymagające środków publicznych, obszary tak zaniedbane, że nie można aktualnie im pomóc, obszary, które wymagają impulsu m.in. w postaci dotacji publicznych).

Autor podkreśla, że "logika programu nakazuje by koncentrować działania, ograniczając obszary". Obejmowany programem rewitalizacji obszar musi być ściśle wyznaczony, ponieważ stosowane są na nim przywileje i ułatwienia dla inwestorów, a miasto podejmuje odpowiednie działania związane z regulacją kwestii własnościowych oraz modernizacją i rozwojem infrastruktury. Według K. Skalskiego ważne jest ustalenie hierarchii obszarów do rewitalizacji na podstawie precyzyjnie określonych kryteriów (takich jak: stopień degradacji

technicznej, poziom bezrobocia, struktura społeczna, współczynnik przestępczości, mocne strony obszaru, wskazujące jego potencjał rozwojowy). Interesującą metodycznie analizę obszarów kryzysowych - według autora - przedstawiło miasto Poznań.

J. M. Chmielewski zwraca uwagę na aprzestrzenny charakter wielu programów rewitalizacji. Ze względu na brak wcześniejszego przygotowania podstaw planistycznych rewitalizacji w większości miast wykorzystano istniejące opracowania, a zwłaszcza strategie rozwoju miast, które nie przedstawiają zjawisk i procesów w ujęciu przestrzennym. Autor upatruje też przyczyn aprzestrzennego charakteru programów rewitalizacji w zmianie instytucjonalnego ich umiejscowienia (początkowo w uruchamianiu programów rewitalizacji uczestniczył Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w Ministerstwie Infrastruktury; po zmianach organizacyjnych koordynatorem został Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, a następnie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego).

## **6. Wnioski na przyszłość**

Zastosowana przez badane miasta i powiaty metoda wyboru obszarów do rewitalizacji obejmuje następujące etapy:

- charakterystyka sytuacji społeczno-gospodarczej i w zakresie zagospodarowania przestrzennego w skali miasta/powiatu,
- identyfikacja problemów w skali miasta/powiatu,
- analiza SWOT w skali miasta/powiatu,
- nawiązanie do treści i ustaleń zawartych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (w większości miast),
- wyznaczenie obszarów do rewitalizacji; opis poszczególnych obszarów (z uzasadnieniem - w niektórych miastach),
- wytypowanie obszarów pilotażowych (w niektórych miastach),
- ustalenie kolejności działań na poszczególnych obszarach.

Sposób podejścia do ustalenia obszaru programu rewitalizacji budzi zastrzeżenia ze względu na brak spójności między obszerną częścią poświęconą aprzestrzennej analizie zjawisk kryzysowych (w odniesieniu do przestrzeni całego miasta, umożliwiającej jedynie sformułowanie głównych problemów) a opisem wybranych do rewitalizacji obszarów kryzysowych.

Przyczyn braku - w większości programów - przestrzennej analizy zjawisk kryzysowych (problemowych) można upatrywać w:

- niedostatku odpowiedniej bazy danych i informacji w odniesieniu do jednostek strukturalnych miasta,
- pośpiesznym przygotowywaniu dokumentu programu w związku z uruchomieniem funduszy strukturalnych na rewitalizację obszarów zdegradowanych,
- ulokowaniem prac nad programami rewitalizacji w jednostkach urzędów miejskich i powiatowych zajmujących się strategią rozwoju oraz ich słabą współpracą z planistami przestrzennymi.

Należy jednak stwierdzić, że w większości badanych miast oraz w powiatach skoncentrowano działania rewitalizacyjne - głównie na terenach centrów i w dzielnicach śródmiejskich. W miastach, w których obszary do rewitalizacji wyodrębniono w różnych ich częściach, wytypowano obszary pilotażowe lub ustalono kolejność realizacji działań.

Wnioski na przyszłość są następujące:

- Niezbędne jest stworzenie w urzędach gminnych - bazy danych umożliwiającej dokonywanie analizy i oceny zjawisk kryzysowych w przestrzeni miast oraz wyznaczania obszarów kryzysowych (problemowych).

- Konieczna jest współpraca jednostek organizacyjnych zajmujących się planowaniem społeczno-gospodarczym i przestrzennym w działaniach na rzecz rewitalizacji miast. Dotyczy to zarówno szczebla gminnego (ściśła współpraca jednostek zajmujących się planowaniem i zarządzaniem strategicznym oraz planowaniem zagospodarowania przestrzennego), jak i krajowego (włączenie do prac Ministerstwa Infrastruktury, odpowiedzialnego m.in. za politykę rozwoju miast).
- Potrzebne są dalsze prace nad programami rewitalizacji w kierunku koncentracji działań rewitalizacyjnych na rzeczywistych obszarach kryzysowych, wymagających interwencji publicznej.

## **VI. Mieszkalnictwo; jakie są doświadczenia z integracją działań dotyczących warunków mieszkaniowych w okresie 2004-2006. Jak miasta przygotowały się do nowego okresu programowania, w którym projekty mieszkaniowe będą kwalifikowalne i konieczne będzie przygotowanie dobrych projektów, które uwzględnią problem rynku mieszkaniowego i spekulacji gruntami (pozwolą uniknąć zniekształcenia rynku mieszkaniowego i spekulacji gruntami)**

### **1. Stanowisko Komisji Europejskiej**

Zgodnie z zasadą subsydiarności, rozumianą jako powstrzymywanie się przez organy wspólnotowe od ingerowania w te zakresy spraw, które państwa członkowskie UE są zdolne lub powinny rozwiązać samodzielnie, Unia Europejska nie prowadziła dotąd samodzielnej polityki w zakresie mieszkalnictwa. Pierwszym odstępstwem od tej zasady będzie jedna z 3-ch nowych inicjatyw unijnych JESSICA, wspierająca (poprzez ustanowienie funduszy rozwoju miejskiego, zasilanych środkami strukturalnymi) zrównoważony rozwój na obszarach miast, w tym również wybrane programy mieszkaniowe.

Wspólnotowe wartości związane z mieszkaniem zapisane są w Karcie Praw Podstawowych, w jej artykule 34: „Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna” w pkt. 3, który mówi, że: „W celu zwalczania wyłączenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawa do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”.

W opracowanym w 1999 r. dokumencie ministrów ówczesnych państw członkowskich Unii odpowiedzialnych za gospodarkę i planowanie przestrzenne pt. Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego przewidywano, że w okresie najbliższych 20-30 lat w Europie wzrośnie „popyt na nowe mieszkania pomimo spadku liczby ludności, co zwiększy już istniejący problem urbanizacji”. Popyt ten spowodują takie zjawiska i trendy społeczne jak: ruchy migracyjne do głównych miast, zwiększenie udziału w strukturze społecznej osób samotnych (starszych i wcześniej się usamodzielniającej młodzieży), rodzin niepełnych, małżeństw bezdzietnych.

Obecny sposób widzenia problemów mieszkaniowych w Unii Europejskiej odzwierciedla najpełniej Karta Lipska na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju Miast Europejskich, przyjęta z okazji spotkania ministrów odpowiedzialnych za rozwój miast i spójność terytorialną w Lipsku w maju 2007 r. W Karcie tej stwierdza się, że „Skutecznym instrumentem umożliwiającym osiągnięcie celów spójności społecznej i integracji w miastach jest polityka mieszkalnictwa socjalnego. Zdrowe, odpowiednie i przystępne cenowo mieszkania mogą zwiększyć atrakcyjność dzielnic zarówno dla osób młodszych jak i starszych, a tym samym przyczynić się do zapewnienia stabilności w tych rejonach”. W miastach europejskich, które „mają unikalne wartości kulturowe i architektoniczne, silne mechanizmy integracji społecznej oraz wyjątkowe możliwości rozwoju gospodarczego...jednocześnie występują problemy demograficzne, nierówność społeczna, wykluczenie niektórych grup ludności, brak tanich i odpowiednich mieszkań...”.

Oprócz perspektywy społecznej i socjalnej w unijnym widzeniu problemów mieszkalnictwa bardzo ważną rolę grają co najmniej dwa dalsze punkty widzenia, silnie akcentowane w Karcie Lipskiej. Są to polityka zrównoważonego rozwoju miast oraz polityka energetyczna Unii.

W ramach tej pierwszej polityki „Zwarta struktura zasiedlenia stanowi ważną podstawę efektywnego i zrównoważonego wykorzystania zasobów. Można ją osiągnąć za pomocą planowania przestrzennego i miejskiego, które poprzez dokładną kontrolę dostępności gruntu i

spekulacyjnych inwestycji budowlanych zapobiega bezładnej zabudowie miasta. Szczególnie trwała okazała się strategia łączenia mieszkań, miejsc pracy, edukacji, zaopatrzenia i spędzania wolnego czasu w dzielnicach miejskich”.

Jeśli chodzi o politykę energetyczną to: „Należy zwiększyć wydajność energetyczną budynków i to zarówno istniejących jak i nowych. Renowacja budynków mieszkalnych może mieć ważny wpływ na wydajność energetyczną i poprawę jakości życia mieszkańców. Szczególną uwagę należy zwrócić na budynki stare, zbudowane z wielkiej płyty i materiałów niskiej jakości. Zoptymalizowane i dobrze działające sieci infrastruktury oraz wydajne energetycznie budynki zmniejszą koszty zarówno przedsiębiorstw, jak i mieszkańców”.

W innym fragmencie Karty Lipskiej w aspekcie polityki energetycznej formułuje się postulat, że: „Największy potencjał dla zwiększenia wydajności energetycznej w UE i zarazem zwalczania zmian klimatycznych ma podnoszenie standardów mieszkaniowych w nowych budynkach oraz w istniejących już starych budynkach, wykonanych z wielkiej płyty i materiałów niskiej jakości”.

Formułowane w Karcie Lipskiej zalecenia traktuje się jako pilne, o czym świadczy stwierdzenie, że: „Konieczne jest wczesne dostrzeżenie znaków ostrzegawczych oraz szybkie i skuteczne przedsięwzięcie środków zaradczych, co pozwala zaoszczędzić fundusze”. W tym miejscu trzeba koniecznie wspomnieć o typowej dla Komisji Europejskiej metodzie działania, która polega na tym, że na wielu polach problemowych, w których nie działa ona bezpośrednio, utrzymuje ścisłe więzi z organizacjami europejskimi reprezentatywnymi dla danej dziedziny. Tak więc przy Komisji Europejskiej akredytowany jest od 1988 r. CECODHAS (Comity Europeen de Coordination de l’Habitation Sociale) – Europejski Komitet Łącznikowy na Rzecz Mieszkalnictwa Socjalnego. Członkami Komitetu jest 46 regionalnych i narodowych federacji z 19 krajów UE, które dostarczyły dotąd 14,2 mln mieszkań. Dla wypełnienia swej misji CECODHAS stara się pozyskiwać fundusze strukturalne i kierować uwagę krajowych i europejskich władz na zagadnienia budownictwa społecznego.

## **2. Ujęcie kwestii mieszkaniowych w dokumentach ZPORR i UZPORR**

W dokumencie ZPORR (w inicjującej Program diagnozie) stanowi polskiego mieszkalnictwa poświęcono jeden akapit: „Polskę charakteryzuje niedostateczna liczba mieszkań i ich niski standard. 1,5 mln gospodarstw domowych nie posiada samodzielnego mieszkania. Przeciętny wiek zasobów mieszkaniowych w Polsce sięga 40 lat, a ponad 1 mln mieszkań jest całkowicie zdekapitalizowanych ...”. Ilość mieszkań w Polsce w stosunku do liczby ludności jest od 2 do 3 razy mniejsza niż w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej (str. 31).

W wieńczącej diagnozę analizie SWOT warunki rozwoju od strony mieszkalnictwa zaliczono do słabych stron polskich regionów („degradacja obiektów mieszkaniowych w wielu miastach, w największym nasileniu na obszarach Polski północnej, Dolnego i Górnego Śląska”; str. 75). W dołączonej do dokumentu ZPORR unijnej Agendzie Polityki Społecznej i Wspólnym Memorandum na Rzecz Włączenia (JIM) stwierdza się, że polski „Narodowy Plan Rozwoju wraz z różnymi ramowymi programami operacyjnymi jest ukierunkowany na społeczną politykę na rzecz włączenia, gdyż wykluczenie społeczne jest jednym z największych wyzwań stojących przed Polską...ZPORR...podejmuje zagadnienia wynikające ze Wspólnego Memorandum na Rzecz Włączenia (JIM)...”.

Mimo tej deklaracji i wymowy faktu, że bardzo trudne warunki mieszkaniowe są zapewne dla wielu Polaków czynnikiem wykluczenia i marginalizacji społecznej, interwencja w problemy mieszkaniowe stanowi poboczny i marginesowy nurt ZPORR.

W Działaniu 3.3. „Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe” dopuszcza się wsparcie „prac renowacyjnych” i „rehabilitacji zabudowy”, które nie może być jednak udzielane dla poprawy sytuacji w indywidualnych (prywatnych) zasobach mieszkaniowych.

UZPORR zawiera rozwinięcie i ukonkretnienie wytycznych i procedur ZPORR. Jeśli chodzi o wsparcie mieszkalnictwa są to niekiedy uzupełnienia bardzo istotne. Zarówno w opisie Poddziałania 3.3.1., jak i Poddziałania 3.3.2. na listy beneficjentów końcowych zostały wciągnięte w UZPORR podmioty bardzo ważne na polskim rynku właścicieli i zarządców nieruchomości mieszkaniowych – spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe. Ich projekty, które mogą być wsparte środkami EFRR, nie mogły jednak dotyczyć prac prowadzonych w indywidualnych mieszkaniach. Projekty wspólnot mieszkaniowych, ewentualnie wspierane ze środków UE, mogły dotyczyć jedynie konserwacji i renowacji fasad budynków i połąci dachów oraz zagospodarowania budynków i ich przylegającego otoczenia i to tylko wtedy, gdy budynki wspólnot znajdowały się w rejestrze zabytków, a dotyczące ich projekty związane były z tworzeniem stałych miejsc pracy.

### **3. Ujęcie kwestii mieszkalnictwa w materiałach metodycznych**

W Podręczniku procedur wdrażania ZPORR (2006) bardzo istotne z punktu widzenia stosowanych w ZPORR zasad planowania rozwoju są wzory dokumentów planistycznych, które podmiot ubiegający się o środki z EFRR, musiał sporządzić. Chodzi o Plany Rozwoju Lokalnego (PRL) i wymagane przy staraniach o środki unijne na rewitalizację Lokalne Programy Rewitalizacji (LPR).

Podręcznik procedur wdrażania ZPORR proponował, by w PRL, wśród zadań prowadzących do poprawy sytuacji na danym obszarze, umieszczać zadania związane z poprawą warunków i jakości życia mieszkańców, w tym zmiany w strukturze zamieszkania (str. 22).

Lokalne Programy Rewitalizacji powinny – według zaleceń Podręcznika – zawierać o wiele więcej elementów dotyczących sytuacji mieszkaniowej. Podręcznik wymienia je jednak przeważnie jako „przykładowe”. Tak więc jednym z kryteriów wyodrębnienia obszaru rewitalizowanego w mieście powinny być „trudne warunki mieszkaniowe” (str. 23). Charakterystyka sytuacji miasta powinna zawierać strukturę gruntów i budynków.

Nawiązanie do strategicznych dokumentów miasta i regionu powinno dotyczyć również nadrzędnych dokumentów artykułujących politykę w zakresie mieszkalnictwa.

W przykładowym wyliczeniu działań, które mogą zawierać LPR, wskazano w Podręczniku: „działania dotyczące budowy nowych mieszkań”, „zabezpieczenie puli mieszkań rotacyjnych i zamiennych” oraz „działania dotyczące przekwaterowania mieszkańców rewitalizowanych obszarów”.

Wyżej wymienione elementy LPR zaleca się do uwzględnienia zarówno w LPR zdegradowanych obszarów miejskich, jak i w LPR obszarów przemysłowych i powojaskowych (w tych ostatnich diagnoza wyodrębniająca obszar rewitalizowany może jednak nie zawierać elementów mieszkalnictwa).

W Podręczniku rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji (2003) problemy mieszkalnictwa w rewitalizacji obszarów miejskich są prezentowane bardzo szeroko. Znajduje się w nim odniesienie do Agendy 21, która w politykach i strategiach rozwoju osadnictwa każe zwracać uwagę na zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych (str. 15). Omówiono w nim ówczesne formy pomocy państwa polskiego przy zabezpieczaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz dostępne wówczas w Polsce zagraniczne źródła finansowania programów rozwoju lokalnego i związanych z nimi programów mieszkaniowych (str. 17 i 18). Przedstawiono istotne dla rewitalizacji ówczesne założenia polityki rozwoju państwa (pesymistyczne dla zainicjowania procesów rewitalizacji) oraz polskie uwarunkowania procesów rewitalizacji (str. 20-24). Wśród polskich doświadczeń rewitalizacyjnych omówiono ówczesne działania rewitalizacyjne niektórych, przodujących pod tym względem, miast polskich. Zaaprobowano umieszczanie w strategiach wojewódzkich celów i programów mieszkaniowych, mimo, że należą one do zadań własnych gmin.

Poza naświetleniem problemów polskiej polityki rewitalizacji miast (a raczej jej braku) polsko-niemiecki Podręcznik (2003) przedstawił wiele zagadnień z dziedziny praktyki procesów rewitalizacji: rewitalizacyjne projekty inwestycyjno-budowlane i ich rentowność, zakres możliwego wpływu gminy na proces rewitalizacji – jego subwencjonowanie; wpływ gminy na wysokość czynszów w zasobach mieszkaniowych oraz zapobieganie spekulacji nieruchomościami na terenach zrewitalizowanych.

Bardzo cenny jest fragment Podręcznika poświęcony współczesnym doświadczeniom niemieckim w dziedzinie rewitalizacji miast, w tym również w zakresie mieszkalnictwa. Omówiono nowe podejście do procesów rewitalizacji, włączające je w zintegrowane plany rozwoju miast. Muszą one uwzględniać w Niemczech analizę struktury i sytuacji mieszkaniowej miasta. Na przykładzie dzielnicy Frankfurtu nad Menem – Bockenheim przedstawiono podstawowe składowe elementy występujące w praktyce realizowanych akcji rewitalizacyjnych: remonty kapitalne, naprawy, modernizacje i zupełnie nowe budownictwo mieszkaniowe w przekształcanej starej dzielnicy.

Ta część polsko-niemieckiego Podręcznika musiała wzbudzić zazdrość polskiego czytelnika pokazując wielki dystans, jaki dzielił ówczesny stan zaawansowania procesów rewitalizacji w polskich miastach od bardzo wysokiego stopnia ich zaawansowania w warunkach zamożnego, socjalnego państwa niemieckiego.

#### **4. Sposób podejścia do mieszkalnictwa na obszarach rewitalizowanych w wybranych miastach**

Mimo, że koszty inwestowania w mieszkania indywidualne nie należały w ZPORR do kosztów kwalifikowalnych, to jednak w projektach rewitalizacyjnych wspartych środkami EFRR zdarzały się projekty mające pośredni, ale jednak widoczny związek z modernizacją i podnoszeniem standardu zasobu mieszkań użytkowanych przez mieszkańców. Na 37 projektów rewitalizacyjnych badanych 15-tu jednostek s.t., które otrzymały wsparcie unijne trzy projekty można zaliczyć do tej właśnie kategorii. Są to dwa projekty łódzkie i projekt Bielska-Białej.

Projekt Bielska-Białej: „Nowa Starówka – Nowe Szanse. Rewitalizacja Bielskiej Starówki – I etap” polegał między innymi na modernizacji (wymianie) sieci wodno-kanalizacyjnych, gazowych i energetycznych z przyłączeniami do budynków mieszkalnych na terenie rewitalizowanym.

Dwa projekty łódzkie („Renowacja budynków przy ul. Nawrot 7 – rewitalizacja śródmiejskiej zabudowy Łodzi” oraz „Rozwój infrastruktury turystycznej i noclegowej przez renowację zabudowy przy ul. Sienkiewicza 67 /Nawrot 16”) zakładały polepszenie jakości środowiska mieszkaniowego. W pierwszym przypadku rewitalizacja pozwoli na oddanie nowej powierzchni mieszkalnej o wielkości 2,2 tys. m<sup>2</sup> (49 mieszkań dla 130 osób). W drugim przypadku w sumie odnowionych będzie 12 mieszkań, stanowiących koszty niekwalifikowalne projektu, którego głównym rezultatem będzie powstanie pierwszego w Łodzi hostelu na 25 osób oraz Centrum Informacji Turystycznej. W obu projektach łódzkich jako efekt ich realizacji zakładano powstrzymanie migracji mieszkańców ze Śródmieścia.

Znacznie więcej miejsca inwestycje mieszkaniowe zajmują w Lokalnych Programach Rewitalizacji. UZPORR otworzył w nich miejsce dla projektów zgłaszanych przez spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe (pod warunkiem, że projekty nie dotyczą mieszkań indywidualnych i spełniają inne, wymienione w UZPORR, wymagania). Podręcznik procedur wdrażania ZPORR (2005) zachęcał by w programach rewitalizacji do kwestii mieszkaniowych podchodzić wręcz kompleksowo, wyznaczając między innymi w oparciu o ocenę sytuacji mieszkaniowej zasięg obszaru zdegradowanego, a potem projektowanego do rewitalizacji, a także by programowane działania rewitalizacyjne dotyczyły także takich projektów jak: budowa nowych mieszkań, zabezpieczanie mieszkań

rotacyjnych i zamiennych itp. Od władz lokalnych, od ich pojmowania priorytetów rewitalizacyjnych, zależało czy i na ile uwzględnią problematykę mieszkaniową w konstruowanych przez siebie lokalnych programach rewitalizacji.

Na 15 programów rewitalizacji tylko 5 nie zawierało żadnych rewitalizacyjnych projektów mieszkaniowych. W tychże pięciu programach nie stawiano żadnych mieszkaniowych celów rewitalizacji, a w ich wyjściowej diagnozie, charakteryzującej obszary zdegradowane i wyznaczone do rewitalizacji, opis panującej na nich sytuacji mieszkaniowej zawierał najwyżej 2-3 słowa (np. „brak mieszkań”) lub go w ogóle nie było. Na podstawie takiego kształtu i zawartości programu rewitalizacji nie można jednak o władzach tych miast powiedzieć, że nie doceniały wagi problemu mieszkaniowego w rewitalizacji. Niektóre z pięciu „niemieszkaniowych” programów rewitalizacji dotyczyły zdegradowanych obszarów przemysłowych, na których chciano aktywizować tylko funkcje gospodarcze (przedsiębiorstwa). Inne z pięciu „niemieszkaniowych” programów rewitalizacji dotyczyły obszarów powojkowych, na których władze lokalne już wcześniej, całkowicie z własnych funduszy, zakupiły budynki pokoszarowe i adaptowały je na cele mieszkalnictwa komunalnego.

W pozostałych 10-ciu programach rewitalizacji ich części mieszkaniowe były stosunkowo szeroko rozbudowane. Zawierały rozbudowane cele mieszkaniowe rewitalizacji (7 programów), posiadały niekiedy rozwinięte diagnozy stanu mieszkalnictwa w mieście (znacznie rzadziej jednak odnoszące się do sytuacji mieszkaniowej obszarów zdegradowanych) (4 programy). O 3-ch z tych 10-ciu programów rewitalizacji wiadomo, że związane były z równoległymi do nich miejskimi programami rozwoju gospodarki mieszkaniowej (miejskimi politykami mieszkaniowymi).

Każdy z 10 „mieszkaniowych” programów rewitalizacji zawierał przeważnie po kilkanaście projektów mieszkaniowych (remonty budynków mieszkalnych, rewitalizacja kwartałów starej zabudowy mieszkaniowej, adaptacja budynków powojkowych na cele mieszkalnictwa, porządkowanie podwórek, mieszkania chronione i dla robotników/praktykantów czasowych), których koszty (nie zawsze podawane) sięgały od ok. 20 tys. zł do 12 mln zł. Projektodawcami były gminy (w 10 programach), wspólnoty mieszkaniowe (w 4 programach), spółdzielnie mieszkaniowe (w 2 programach) i podmioty prywatne (1 program, przewidujący ogólnomiejską, długoletnią akcję porządkowania podwórek).

Analiza projektów i programów rewitalizacyjnych 15-tu badanych miast i powiatów nasuwa kilka spostrzeżeń. Ich władze nie zawsze potrafią dobrze (poprawnie) artykułować potrzeby mieszkaniowe ludności obszarów zdegradowanych (przedstawić adekwatne diagnozy potrzeb i stawiać trafne cele polityki mieszkaniowej). W zdecydowanej większości przypadków władze te mocno jednak odczuwają brzemień niezaspokojonych potrzeb remontowo-mieszkaniowych, o czym świadczy stosunkowo duża liczba projektów mieszkaniowych umieszczona w programach rewitalizacji badanych miast.

W przeważającej liczbie programów, które rewitalizację obszarów degradacji wiążą z koniecznością poprawy ich sytuacji mieszkaniowej, podejście do kwestii mieszkaniowej jest uproszczone. W programach z reguły nie uwzględnia się mechanizmów działania rynku mieszkaniowego na obszarze rewitalizowanym. Nie uwzględnia się ewentualności wystąpienia zjawiska spekulacji gruntami i przechwytywania dodatkowej wartości odnowionych mieszkań w zmodernizowanych budynkach przez podmioty nieuprawnione. Kwestia ochrony dotychczasowych, przeważnie uboższych, lokatorów przed konsekwencjami wyżej wymienionych zjawisk, w programach występuje bardzo rzadko (jest sygnalizowana w dwóch programach).

Główną przyczyną uproszczeń w traktowaniu aspektu mieszkaniowego rewitalizacji wydaje się być brak doświadczenia władz lokalnych w przeprowadzaniu akcji rewitalizacyjnych. Analizowane programy rewitalizacji są (poza programem Bielska – Białej) pierwszymi

programami rewitalizacji środowiska miejskiego w dziejach polskich gmin miejskich. Brak doświadczeń rewitalizacyjnych widać przede wszystkim w słabości komponentu społecznego programów rewitalizacji. Sytuacja mieszkaniowa jest z tym komponentem wielostronnie i bardzo ściśle powiązana.

Inną przyczyną uproszczonego traktowania kwestii mieszkaniowej przez władze lokalne jest nieposiadanie środków materialnych na jej rozwiązywanie. Kwestia mieszkaniowa, zwłaszcza na miejskich obszarach zdegradowanych, jest często pozostawiana sama sobie, dryfuje, spychana jest na margines priorytetów przyjmowanych w planach rozwoju (objawem tego „spychania” jest m.in. wyprzedaż mieszkań komunalnych, po ok. 20% ich rzeczywistej wartości, ich dotychczasowym lokatorom i przerwaniu, w ten sposób, odpowiedzialności za substancję mieszkaniową na nowe podmioty – prywatnych właścicieli i wspólnoty mieszkaniowe).

### **5. Mieszkalnictwo w miastach w ocenie niektórych ekspertów i badaczy**

Diagnoza sytuacji mieszkaniowej w Polsce jest przedmiotem licznych, wnikliwych opracowań naukowych i eksperckich. Znacznie rzadsze są programy poprawy sytuacji mieszkaniowej.

Kwestię mieszkaniową ujmuje się przede wszystkim pod kątem braku (deficytu) mieszkań. Chociaż autorzy opracowań zwracają uwagę na względny charakter pojęcia „niedoboru mieszkań”, to jednak z porównania wyników Narodowych Spisów Powszechnych z lat 1988 i 2002 wynika, że różnica pomiędzy liczbą gospodarstw domowych, a liczbą mieszkań zwiększyła się w tym okresie z 1235 tys. do 1567 tys. (J. Kornilowicz i T. Żelawski, 2007). W wartościach bezwzględnych największym miejscem niedoboru pozostaje Warszawa, w której różnica pomiędzy liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań wyniosła 103 tys. Łączny niedobór mieszkań w miastach można oszacować na 1 mln. (Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, 2007).

Miasta w Polsce cechują się szczególnie niekorzystną strukturą mieszkań. J. Kornilowicz i T. Żelawski (2007) szacują, że 46% mieszkań w miastach ma powierzchnię nie przekraczającą 50 m<sup>2</sup> i są to mieszkania 1- i 2-pokojowe, w znacznej części przeludnione. Pod tym względem Polskę w dalszym ciągu dzieli olbrzymi dystans od krajów UE.

G. Węclawowicz (2007) zwraca uwagę, że „Przekształcenia własnościowe, a zwłaszcza prywatyzacja oraz odejście od subsydiowania gospodarki mieszkaniowej, spowodowały silne procesy segregacji mieszkaniowej w przestrzeni miast według kryterium majątkowego ludności. Towarzyszyło temu szybkie rozwarstwienie i nasilająca się polaryzacja społeczno-przestrzenna. Zjawiskom tego typu, przy znacznym niedoborze ilościowym mieszkań, będą prawdopodobnie towarzyszyły liczne napięcia i konflikty społeczne”.

W tej bardzo trudnej sytuacji kluczową sprawą staje się posiadanie programu budownictwa i gospodarki mieszkaniowej, który musiałby być programem wyjścia z kryzysu mieszkaniowego. „Brak szerzej zakrojonego programu mieszkaniowego przekreśla szanse lepszego wykorzystania.....możliwości tkwiących w budownictwie społecznym. Potrzeba tego programu wymieniana jest – oprócz inwestowania w edukację i naukę – wśród trzech kluczowych kierunków działań strategii rozwoju Polski” stwierdza, za Komitetem Prognoz „Polska 2000 Plus”, M. Ciesielski (2007). Autor mówi wprost: „Współcześnie brakuje w Polsce koncepcji urbanizacji równoważącej przebieg procesów osiedleńczych, w tym racjonalizującej zapotrzebowanie na mieszkania”.

Analizując doświadczenia krajów UE w dziedzinie rozwiązującej problem mieszkaniowy polityki mieszkaniowej P. Witkowski (2007) zwraca uwagę na wielką rolę w tej polityce wyżej wymienionego konstruowania i realizacji wieloletnich programów/planów (w tym rządowych) popierania ze środków publicznych budownictwa mieszkaniowego, głównie dla ludności o niższych i średnich dochodach.

Na 504 gmin zbadanych przez M Majchrzaka (2005) strategię rozwoju mieszkalnictwa w 2003 r. posiadało 97 gmin, a więc 19,2%. Wśród gmin posiadających strategię rozwoju mieszkalnictwa było 70 gmin miejskich, 18 miejsko-wiejskich i 9 wiejskich. Ciekawą konstatacją M. Majchrzaka jest stwierdzenie, że im bogatsza gmina (poziom zamożności mierzony wielkością dochodu gminy per capita), tym częściej ma ona uchwaloną strategię. Prawdopodobnie ta nie dotyczy jednak gmin najbiedniejszych i zdecydowanie najbogatszych, które posiadały nieproporcjonalnie mniej strategii mieszkaniowych niż reszta gmin.

M. Majchrzak stwierdza, że: „Typowym błędem, powielanym w bardzo dużej części polskich gmin, jest koncentrowanie się w sferze mieszkaniowej jedynie na własnym zasobie komunalnym (mieszczącym się w budynkach komunalnych i wspólnych). Rozwój innych segmentów lokalnego rynku mieszkaniowego bardzo często jest pozostawiony przez samorządy lokalne własnemu biegowi. Rzadko władze gmin potrafią w harmonijny sposób stymulować rozwój niekomunalnego budownictwa mieszkaniowego i pozytywnie oddziaływać na proces zarządzania istniejącymi w gminie zasobami mieszkaniowymi nie będącymi jej własnością. Najczęściej po prostu praktycznie nie zajmują się one mieszkalnictwem niekomunalnym (choć zdarzają się przypadki utrudniania jego rozwoju). Bywa jednak i tak, że gmina nie tyle stymuluje rozwój lokalnego rynku mieszkaniowego, ile nieefektywnie wydaje bardzo duże środki ze swego budżetu, np. na zbyt szeroko zakrojone prace zbrojeniowe czy na dopłaty do konkretnych zadań inwestycyjnych, remontowych lub modernizacyjnych, które są ewidentnie źle przygotowane i nieudolnie prowadzone przez lokalne firmy deweloperskie, fundacje, spółdzielnie, zakłady pracy lub instytucje. Mimo że nie są to zadania własne gminy, są one finansowane w dużym zakresie z gminnego budżetu”. Badania M. Majchrzaka potwierdzają słabe umiejętności w programowaniu rozwoju mieszkalnictwa, które stwierdzono badając programy rewitalizacji 15 jednostek samorządowych pod kątem występowania w nich zagadnień mieszkaniowych.

## **6. Wnioski na przyszłość**

Problemy mieszkaniowe obszarów zdegradowanych postrzegane są przez władze miast jako jeden z najdotkliwszych aspektów degradacji. Władzom lokalnym wyraźnie jednak brakuje narzędzi planistycznych (programów mieszkaniowych) do ich rozwiązywania.

Wnioski na przyszłość są następujące:

- O ile gospodarowanie komunalnym zasobem mieszkaniowym uwzględnia w stosunkowo dużej części miast ustawowe wymogi sporządzania programów gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, o tyle kompleksowe programowanie rozwoju całego mieszkalnictwa (strategie mieszkaniowe) miejskiego (w tym na obszarach zdegradowanych) należy do rzadkości. Miasta takiego podejścia będą się musiały dopiero nauczyć.
- W szerszym niż dotychczasowe, kompleksowym podejściu do rozwiązywania problemów mieszkalnictwa, władze lokalne muszą znajdować strategicznych partnerów, którzy w rozwiązaniu kwestii mieszkaniowej w miastach Europy Zachodniej odegrali kluczową rolę. Współdziałanie władz miejskich w Polsce z towarzystwami budownictwa społecznego i ze wspólnotami mieszkaniowymi znajduje się, w porównaniu do skali potrzeb, w fazie początkowej. Do tego współdziałania trzeba będzie, najprawdopodobniej, szukać (i powoływać) dalszych partnerów, dysponujących większą niż TBS-y i wspólnoty, sprawnością inwestycyjną.
- W kompleksowych, strategicznych planach rozwoju mieszkalnictwa dwie ich składowe będą szczególnie ważne. Jedną z nich jest umiejętność łączenia, w celu rozwoju mieszkalnictwa, środków publicznych ze środkami innych partnerów (montaż finansowy). Drugą ważną sprawą jest programowanie i realizacja budownictwa społecznego

przeznaczonego dla średnio i mało zarabiających mieszkańców. Programowanie w tej dziedzinie na obszarach rewitalizowanych musi uwzględnić kontekst rynku nieruchomości mieszkaniowych, ewentualność wystąpienia spekulacji odnowionymi (bądź nowymi) mieszkaniami i zapobieganie spekulacji.

## **VII. Partnerstwo publiczno - prywatne i inżynieria finansowa. Doświadczenia dotyczące udziału partnerów prywatnych w rozwoju miast, wzmacniające efekty wsparcia funduszami strukturalnymi**

### **1. Stanowisko Komisji Europejskiej**

Nie istnieją do tej pory regulacje prawne UE dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Tym niemniej w styczniu 2003 r. Komisja Europejska sporządziła Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego (Guidelines for Successful Public Private Partnership), w którym podjęła próbę zdefiniowania PPP i wskazania warunków (zasad) udanego PPP. Mimo istnienia takich ogólnych zasad Wytyczne podkreślają, że nie ma jednego sztywnego wzorca partnerstwa publiczno-prywatnego. Jego forma za każdym razem powinna być dostosowana do specyfiki realizacji konkretnego zadania publicznego przez dwóch partnerów: publicznego i prywatnego.

W odpowiedzi na wezwanie Parlamentu Europejskiego Komisja Europejska w kwietniu 2004 r. przedłożyła Zieloną Księgę w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji. Dokument ten skomentowany został w listopadzie 2004 r. w Opinii Komitetu Regionów UE. Niezależnie od tego Zielona Księga opiniowana była przez rządy państw członkowskich UE. W oparciu o te opinie Komisja Europejska w maju 2005 r. przedstawiła „Raport na temat konsultacji publicznych dotyczących Zielonej Księgi ...” oraz (w listopadzie 2005) Komunikat w sprawie PPP i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji.

Wszystko to wskazuje na dużą wagę przywiązywaną do PPP przez organy UE oraz ich tendencję by wykonywanie zadań publicznych poddać udoskonalającej je presji rynku, z pełnym jednak zabezpieczeniem interesu publicznego.

### **2. Ujęcie kwestii partnerstwa publiczno-prywatnego oraz inżynierii finansowej w dokumentach ZPORR i UZPORR**

Dokument ZPORR zalicza partnerstwo do kluczowych „założeń i zasad realizacji ZPORR”. Zasada partnerstwa jest traktowana w tym dokumencie jako zasada samodzielna („W proces przygotowania, zarządzania, monitorowania i oceny działań interwencyjnych podejmowanych przez ZPORR ... będą włączane wszystkie zainteresowane instytucje i organizacje ... w tym organizacje pozarządowe, akademickie, przedsiębiorcy i rolnicy oraz Komisja Europejska ...” - rozdział 4.3. ZPORR). Co ważniejsze jednak, zasada partnerstwa jest w dokumencie ZPORR ujmowana również jako składowa naczelnej zasady subsydiarności („Dla zapewnienia odpowiedniej efektywności polityki rozwoju regionalnego fundamentem rozwoju regionalnego musi być ... także zdolność samorządu wojewódzkiego do współpracy z innymi podmiotami publicznymi i prywatnymi przy zapewnianiu odpowiedniego współfinansowania zadań ...”-rozdział 4.3 ZPORR). To ostatnie sformułowanie sprowadza zasadę partnerstwa publiczno-prywatnego na grunt „zapewniania odpowiedniego współfinansowania zadań” publicznych. W ten sam sposób w dokumencie ZPORR w części dotyczącej „Rozwoju lokalnego” (rozdział 6.3) mówi się o tym, że: „Środki w ramach realizacji ZPORR przeznaczone na finansowanie Priorytetu 3 (Rozwój lokalny) pochodzą z EFRR, budżetu państwa oraz budżetu samorządu terytorialnego, jak również ze źródeł prywatnych”. Rozwinięcie i uszczegółowienie tych zasad zawiera dokument UZPORR. W tabeli szacunkowego podziału środków na działania realizowane w ramach Priorytetu 3 „Rozwój lokalny”, w Działaniu 3.3; („Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne”) przewiduje się, że na ogólny wkład publiczny w Działanie 3.3, wynoszący 132.739.543 zł., środki prywatne wyniosą 9.273.954 zł.

Dokument ZPORR bierze pod uwagę „efekt dźwigni” („leverage effect”), wynikający z montażu środków finansowych pochodzących z różnych źródeł. Efekt ten jest w dokumencie

ZPORR definiowany w następujący sposób: „Zachodzi on wówczas, gdy wraz z uruchomieniem środków publicznych na realizację pewnych działań wzrasta również zaangażowanie sektora prywatnego w ich finansowanie. Efekt pożądany z punktu widzenia interwencji Funduszy Strukturalnych”. (UZPORR; Słownik – objaśnienie pojęć).

Najważniejszą z punktu widzenia PPP sprawą uwzględnioną w dokumencie ZPORR jest uznanie za beneficjentów końcowych w Poddziałaniu 3.3.1. (Rewitalizacja obszarów miejskich) „podmiotów wybranych w wyniku postępowania przeprowadzonego na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych, dostarczających usługi użyteczności publicznej na zlecenie jednostek samorządu terytorialnego pod warunkiem przestrzegania zasad pomocy publicznej określonych w przepisach odrębnych”.

Również w Poddziałaniu 3.3.2. (Rewitalizacja obszarów przemysłowych i powojkowych) do kategorii beneficjentów końcowych zaliczono w dokumencie ZPORR „podmioty wybrane w wyniku postępowania przeprowadzonego na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych dostarczające usługi użyteczności publicznej na zlecenie jednostek samorządu terytorialnego pod warunkiem przestrzegania zasad pomocy publicznej określonych w przepisach odrębnych”.

Oba wymienione wyżej podmioty to partnerzy jednostek samorządu terytorialnego w wypełnianiu gospodarczych zadań publicznych, a więc strony w kontraktualnym typie PPP.

W obu w/w Poddziałaniach beneficjentami końcowymi, oprócz samorządowych osób prawnych i podmiotów prywatnych – stron w kontraktualnym PPP, mogą być również niesamorządowe osoby prawne, o ile ich statutowa działalność nie jest nastawiona na zysk.

Według Podręcznika wdrażania procedur ZPORR (2006) „projekty realizowane przez ZPORR mogą być realizowane przez kilka podmiotów w ramach tzw. Umowy wspólnego przedsięwzięcia (porozumienia administracyjnego lub innego dokumentu). Stronami takiej umowy mogą być tylko podmioty wymienione w katalogu beneficjentów końcowych. Beneficjentem końcowym projektu jest w takim wypadku Lider przedsięwzięcia, który składa wniosek i jest podmiotem wszelkich praw i obowiązków”. Ta procedura, wprowadzona do ZPORR w 2006 r., poszerza zakres możliwości wspólnego podejmowania i wykonywania projektów rewitalizacyjnych przez różnych partnerów publicznych i prywatnych.

### **3. Ujęcie kwestii PPP i montażu finansowego w materiałach metodycznych**

Wyżej cytowany Podręcznik procedur wdrażania ZPORR oprócz wprowadzenia do ZPORR „umów wspólnego przedsięwzięcia” w części dotyczącej „Źródeł finansowania” (str. 32) stwierdza, że: „Podstawową zasadą funduszy strukturalnych jest zasada współfinansowania, czyli montażu finansowego środków UE i krajowych”.

W Podręczniku rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji (2003) PPP poświęca się mało miejsca. Za T. Markowskim wskazuje się na „Koniczność dużego skumulowania inwestorów jako warunku powodzenia procesu rewitalizacji”. Aby tego typu programy miały szansę sensownej i zyskowej realizacji niezbędna jest współpraca publiczno-prywatna. Oprócz bezpośredniego zaangażowania kapitału publicznego i prywatnego, konieczna jest także pomoc w formie korzystnego kredytu spłacanego w długim okresie, rządowe gwarancje kredytowe, dobra wizja przestrzennego zagospodarowania oraz czytelny mechanizm zwrotu poniesionych nakładów” - poucza, za T. Markowskim, Podręcznik rewitalizacji.

W Podręczniku tym druga wskazówka na temat inwestycji prywatnych w procesach rewitalizacyjnych oparta jest na doświadczeniach niemieckich. Dotyczy ona tzw. „zezwoleń rewitalizacyjnych”, które w Niemczech obliguje wszystkich inwestorów prywatnych do uzgadniania z gminą swoich zamierzeń inwestycyjnych, zanim złożą wniosek o pozwolenie na budowę” (str. 107).

Podręczniki omawiające działania rewitalizacyjne w ramach ZPORR nie instruowały – jak widać – na temat roli PPP w sposób pogłębiony.

#### 4. Sposób podejścia do PPP i montażu finansowego w wybranych miastach

##### *Miejsce niepublicznych środków finansowych w montażu środków finansowych na działania rewitalizacyjne*

Projekty rewitalizacyjne w okresie 2004-2006 podjęto w 113 miastach polskich, z tego w 24 miastach dużych (powyżej 100 tys. mieszkańców), w 41 miastach średniej wielkości (20-100 tys. mieszkańców) oraz w 48 miastach małych (do 20 tys. mieszkańców). Projekty rewitalizacyjne ze wsparciem UE realizowało też w omawianym okresie 9 gmin wiejskich oraz 8 powiatów. Największą grupę beneficjentów końcowych stanowiły jednostki samorządu terytorialnego – 124 gminy i miasta na prawach powiatu oraz 8 powiatów.

Pozostali beneficjenci końcowi to podmioty wykonujące usługi publiczne (1 Zarząd Dróg Publicznych; 1 Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych, 1 Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami), organizacje pozarządowe (6), 2 spółdzielnie mieszkaniowe, 1 wspólnota mieszkaniowa, 4 jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych (muzeum, 2 teatry, Komenda Wojewódzkiej Straży Pożarnej) oraz 7 szkół wyższych.

W związku z powyższym, wsparcia z EFRR nie otrzymał w ramach działań rewitalizacyjnych żaden podmiot realizujący kontraktualne PPP. Beneficjentami końcowymi w Działaniu 3.3. zostały wyłącznie podmioty publiczne - jednostki samorządu terytorialnego lub inne uprawnione organizacje, których statutowa działalność wyklucza osiąganie zysku.

Montaż finansowy środków na rewitalizację przedstawiano na przykładzie grupy 15 jednostek samorządu terytorialnego wybranych do badań.

W grupie 5 miast małych i średnich do 100 tys. mieszkańców wyglądał on następująco:

środki EFRR	- 72,38%
środki budżetu państwa	- 9,77%
środki gmin	- 17,85%

W grupie 6 miast dużych powyżej 100 tys. mieszkańców montaż środków finansowych na rewitalizację przybrał następującą strukturę:

środki EFRR	- 69,2%
środki budżetu państwa	- 9,12%
środki gmin	- 20,15%
inne	- 1,53%

W grupie 4 powiatów montaż środków wyglądał następująco:

środki EFRR	- 66,12%
środki budżetu państwa	- 10,10%
środki powiatów	- 19,72%
inne	- 4,06%

Największe nakłady na projekty rewitalizacyjne pochodziły we wszystkich 3 grupach badanych jednostek samorządu terytorialnego z EFRR (od 72,38% w małych i średnich miastach do 66,12% w samorządach powiatowych).

Drugim, co do wielkości nakładów, partnerem we wszystkich projektach rewitalizacyjnych były jednostki samorządu terytorialnego. Ich wkłady wahały się od 20,15% całości kosztów projektu w dużych miastach do 17,85% w miastach małych i średnich.

Wkłady budżetu państwa wynosiły od 10,1% w projektach powiatów do 9,12% w projektach rewitalizacyjnych miast dużych.

Inni, niż wyżej wymienieni, partnerzy w projektach rewitalizacyjnych wystąpili w:

- dużych miastach – były to posiadające odrębne osobowości prawne jednostki nie

prowadzące działalności nastawionej na zysk, przeważnie z organem założycielskim w postaci gminy lub Skarbu Państwa

- w powiatach był to Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (pow. szczecinecki).

W projektach rewitalizacyjnych scharakteryzowanej wyżej grupy 15-tu jednostek, nie wystąpił partner prywatny realizujący publiczne zadania na zlecenie jednostek samorządu terytorialnego w formie kontraktu publiczno – prywatnego.

W wybranych do badań 15-tu miastach i powiatach realizujących największe pod względem finansowym przedsięwzięcia rewitalizacyjne, oprócz zanalizowania ich projektów rewitalizacyjnych wspartych przez EFRR przeanalizowano również ich Lokalne Programy Rewitalizacji (LPR). W ośmiu Lokalnych Programach Rewitalizacji nie przewidywano żadnych innych, poza publicznymi, środków potrzebnych do planowanych działań rewitalizacyjnych. W siedmiu dalszych Lokalnych Programach Rewitalizacji założono jednak wkłady w działania rewitalizacyjne środków pozapublicznych, przeważnie określanych jako „prywatne”.

Tak więc, w Bielsku-Białej na ogólną kwotę potrzebną na realizację Programu Rewitalizacji przewidzianego na lata 2007-2013, wynoszącą 105.267 tys. zł., „środki prywatne” stanowią 5.442 tys. zł. W Bielsku-Białej do działań rewitalizacyjnych w okresie 2004-2006 włączyło się 5 dużych firm – spółek prawa handlowego (TP SA; Górnośląska Spółka Gazownictwa z siedzibą w Wałbrzychu; Beskidzka Energetyka SA; Przedsiębiorstwo Komunalne „Therma” spółka z o.o.; „Agna” SA – sieci wod –kan). Mimo, że dla niektórych z nich organem założycielskim są Skarb Państwa lub gmina, to działają one na własną odpowiedzialność ekonomiczną. Firmy te wykonują i modernizują na Bielskiej Starówce, objętej programem rewitalizacji, sieci infrastruktury technicznej. Spółki te będą ponosić 30% kosztów modernizacji swych sieci, a resztę (70%) miasto – jako koszt kwalifikowalny przez EFRR.

Program rewitalizacji Gdańska nie zawiera łącznego planu finansowego wszystkich zakładanych w LPR działań. W odniesieniu do jednego z dwu wybranych na lata 2004-2006 obszarów pilotażowej rewitalizacji (Dolne Miasto) szacuje się, że potrzebne na rewitalizację tego obszaru środki powinny wynieść:

- środki własne budżetu miasta – 20.160 tys. zł
- dotacje i subwencje UE - 36.430 tys. zł
- środki inwestorów prywatnych – 51.425 tys. zł

Program Rewitalizacji powojkowego obszaru w Świeciu zakłada, że w okresie 2004-2013 nakłady na rewitalizację wyniosą:

Koszty razem	- 34.536 tys. zł
w tym:	
gmina	- 4.333 tys. zł
prywatne	- 17.931 tys. zł
Inne	
(spółki komunalne)	- 1.319 tys. zł
Fundusze	
Strukturalne UE	- 10.953 tys. zł

W programie Kielc zakłada się podejmowanie realizacji przedsięwzięć służących rozwojowi miasta z wykorzystaniem PPP. W planie finansowym rewitalizacji na lata 2004-2006 umieszczono projekt rewitalizacji placu Konstytucji 3 Maja wraz z budową parkingu wielopoziomowego, wskazując jako źródło finansowania (koszt 12 mln zł): „realizacja w ramach PPP”.

W Miejskim Programie Rewitalizacji Poznania, w planie finansowym rewitalizacji na lata 2004-2006 umieszczono 3 projekty odnoszące się do 3 budynków mieszkalnych i ich otoczenia. Projekty te mają być realizowane m.in. ze środków „prywatnych” w kwotach od 36,1 tys. zł do 62 tys. zł. W Programie nie wyjaśniono jednak, czy chodzi o budynki wspólnot mieszkaniowych, czy budynki rzeczywiście należące do właścicieli prywatnych (kamieniczników).

Z podobnymi niejasnościami zetknąć się można w programach rewitalizacji Olsztyna i Stalowej Woli. Partnerzy programów rewitalizacyjnych, określani w tych programach jako „prywatne źródła finansowania” rewitalizacji, w podlegających szczegółowej weryfikacji projektach rewitalizacyjnych okazują się być podmiotami o odrębnej osobowości prawnej, lecz z publicznymi organami założycielskimi.

### ***Efekty działań rewitalizacyjnych dla rozwoju przedsiębiorczości***

Realizowany w formule PPP wkład kapitału prywatnego w działania rewitalizacyjne we wspieranych w okresie 2004-2006 przez UE projektach rewitalizacyjnych – nie istnieje. Poza środkami EFRR, gmin i powiatów oraz środkami budżetu państwa w projektach rewitalizacyjnych rzadko pojawiają się środki innych partnerów. Jeśli się to zdarza, to są to jednak partnerzy nieprywatni, których statutowa działalność nie jest nastawiona na zysk. Nadzieję na większe zaangażowanie w działania rewitalizacyjne środków partnerów prywatnych stwarzają przedstawione powyżej programy rewitalizacji.

Brak partnerów prywatnych w realizowanych w okresie 2004-2006 projektach rewitalizacyjnych wynika z dwu przyczyn:

- ze słabości praktyki PPP w Polsce, która dopiero – z trudem - zaczyna się rozwijać,
- z ogólnej słabości kapitałowej sektora prywatnego w Polsce; sektor ten cierpi na niedostatek środków inwestycyjnych i boi się ryzykować nakładami na inwestycje „trudne”, a za takie uchodzą w Polsce inwestycje publiczne – zwłaszcza realizowane w formule PPP.

Mimo więc, że nie należy to do sfery zagadnień dotyczących PPP, trzeba odnotować, że projekty rewitalizacyjne badanych 15-tu jednostek samorządu terytorialnego intensywnie wspierają rozwój sektora przedsiębiorczości prywatnej, wzmacniają go, przez co tworzą podstawy do przyszłego rozszerzenia jego zdolności angażowania się również w inwestycje typu PPP.

W wyniku realizacji projektów rewitalizacyjnych badanych 15-tu jednostek samorządu terytorialnego, liczba przedsiębiorstw ma powiększyć się o 124. Zakłada się powiększenie ilości punktów usługowych o 9 punktów i powiększenie ilości punktów informacji turystyczno-kulturalnej o 4. W programach rewitalizacji badanych 15-tu jednostek samorządu terytorialnego zakłada się utworzenie 6 inkubatorów przedsiębiorczości.

### ***Partnerstwo publiczno – prywatne w przygotowywaniu programów rewitalizacyjnych***

Partnerstwo (w tym udział przedsiębiorców) w przygotowaniu programów rewitalizacji jest zasadą wyraźnie sformułowaną w dokumencie ZPORR. Jednak w analizowanych 15-tu miastach i powiatach wyraźne udokumentowanie realizacji tej zasady przy opracowywaniu programów rewitalizacyjnych znaleźć można tylko w 3 programach związanych z rewitalizacją obszarów poprzemysłowych (powiaty: limanowski i bieruńsko-lędziński oraz miasto Stalowa Wola). W innych badanych jednostkach samorządu terytorialnego partnerstwo również mogło mieć miejsce, ale nie zostało wyraźnie udokumentowane w zapisach Lokalnych Programów Rewitalizacji.

## **5. Partnerstwo publiczno – prywatne w ocenie niektórych ekspertów i badaczy**

Zainteresowanie partnerstwem publiczno-prywatnym ma w Polsce krótkie, sięgające drugiej połowy lat 90-tych, tradycje, co widoczne jest również w polskiej literaturze tego tematu.

Przeważają w niej opracowania próbujące podkreślić zalety tego typu sposobu realizacji zadań publicznych, brak jest rzetelnych i wnikliwych studiów zaistniałych przypadków partnerstwa publiczno-prywatnego. Żaden z badaczy i ekspertów nie kwestionuje potrzeb stopniowego poszerzania pola zastosowań PPP, którego konieczność staje się coraz bardziej widoczna na skutek kurczenia się zasobów środków na rozwój samorządu terytorialnego oraz nasilających się postulatów poddania działalności publicznej udoskonalającej ją presji rynku.

W tej sytuacji Sejm uchwalił 28 lipca 2005 r. ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym. Ważną rolę we wprowadzaniu w życie tej ustawy ma publikacja M. Kuleszy, M. Bitnera i A. Kozłowskiej (2006) czy artykuły naukowe M. Rudnickiego (2006), omawiające definicje prawne, procedury i instrumenty PPP oraz artykuł A. Klimas (2008). Szczególnie cenne jest zaangażowanie się w popularyzację PPP prof. M. Kuleszy, który z racji swej roli w odtwarzaniu po 1989 r. polskiego samorządu terytorialnego, uważany jest za jednego z jego „ojców”.

Na znaczenie PPP i montażu finansowego różnorodnych środków w realizacji celów polityki regionalnej Unii Europejskiej zwracała uwagę (między innymi) I. Pietrzyk (2000). Omawiając efekty kolejnych perspektyw w polityce regionalnej Wspólnot, wskazywała ona również na efekty dźwigni. W okresie 1989-1993 „każde milion ecu mobilizowało dodatkowe 2 mln ecu środków państwowych i angażowało dodatkowo środki prywatne w wysokości 20% ogółu wydatków ponoszonych na realizację programów rekonwersji regionów”.

Wydaje się, że na obecnym etapie rozwoju PPP w Polsce (oraz stosowania montażu finansowych w inwestycjach publicznych) nawet wynik tego wczesnego etapu polityki regionalnej UE będzie trudny do osiągnięcia.

Na powody trudności z szerszym stosowaniem działań inwestycyjnych w formule PPP zwraca uwagę T. Kayser (2006): „Należy pamiętać, że każda działalność podejmowana na styku własności publicznej i prywatnej, a takimi są przedsięwzięcia PPP, jest zagrożona obawami i podejrzeniami o spowodowanie szkody w majątku publicznym, o korupcję. Stąd, niezależnie od niewątpliwych korzyści, PPP należy do działań politycznie trudnych ...”. T. Kayser określa polskie, ustawowe procedury PPP jako „czasochłonne, bowiem ustawodawca, w celu uniknięcia działań bezprawnych, narzucił partnerowi publicznemu wysokie wymagania”.

## **6. Wnioski na przyszłość**

Analiza projektów rewitalizacyjnych 15-tu jednostek samorządu terytorialnego (gmin, miast i powiatów) wykazała, że w projektach tych montaż finansowy z udziałem beneficjentów w formule PPP jest minimalny. Partnerstwo odrębnych podmiotów prawnych ma miejsce jedynie w Bielsku-Białej i Stalowej Woli. Jest jednak szerzej zapowiadane w programach rewitalizacji kilku innych jednostek samorządu terytorialnego.

Montaż środków finansowych na cele rewitalizacji obejmuje niemal wyłącznie partnerów publicznych, część z nich (Stalowa Wola; Bielsko-Biała) mimo, że powołana przez Skarb Państwa, posiada odrębną osobowość prawną i kieruje się w swych działaniach logiką zysku.

Wnioski na przyszłość są następujące:

- 1) Dla upowszechnienia praktyk wspólnego inwestowania dla celów publicznych typu PPP potrzebne jest zaistnienie i popularyzacja przypadków udanych przykładów PPP. Wymaga to pewnego czasu.
- 2) Dla wsparcia PPP, które zwłaszcza w dziedzinie rewitalizacji jest niezbędne, potrzebna jest – z innego punktu widzenia – zbieżność dwu zjawisk. Z jednej strony administracja publiczna musi dobrze opanować procedury zawierania kontraktów w formule PPP (lub tworzenia spółek kapitałowych podmiotów publicznego i prywatnego). Z drugiej strony partner prywatny musi być na tyle silny ekonomicznie by nie obawiał się przystępowania do inicjatyw ekonomicznych przynoszących umiarkowany zysk. Analizowane projekty

rewitalizacyjne z reguły nastawione były na wzmocnienie przedsiębiorczości prywatnej na terenach rewitalizowanych; wspomagały partnerów prywatnych.

- 3) Przy niewielkim zakresie występowania PPP w projektach i programach rewitalizacyjnych (co wiąże się z nikłym udziałem środków prywatnych w montażu środków finansowych na rewitalizację) specjalnie ważnego znaczenia nabiera partnerstwo publiczno-prywatne w przygotowaniu programów i projektów rewitalizacyjnych. Takie koncepcyjne współdziałanie partnerów sektora publicznego i prywatnego można nazwać szkołą PPP. Niestety i ono występuje w nikłym zakresie. W analizowanych programach i projektach 15-tu jednostek samorządu terytorialnego informacje na ten temat są znikome, schematyczne, przykłada się do nich małą wagę. O udziale partnerów niepublicznych można wnioskować raczej pośrednio np. z montażu środków na rewitalizację. Jest to sprzeczne z przyjętą w ZPORR zasadą partnerstwa i musi budzić niepokój, gdy np. w programie powiatu limanowskiego czyta się o niechęci i podejrzliwości środowiska lokalnego wobec przedsiębiorczości prywatnej.

## **VIII. Tereny poprzemysłowe: jakie są doświadczenia w zakresie rekonwersji (rewitalizacji) tych obszarów?**

### **1. Rekonwersja (rewitalizacja) terenów poprzemysłowych w polityce UE**

Polityka regionalna UE od połowy lat 80. ukierunkowana jest na mobilizowanie potencjału endogenicznego w regionach. Rozwój lokalny traktowany jest jako strategia (metoda) rozwoju regionalnego.

W perspektywie finansowej 1989-1993 regionalne cele zorientowano m.in. na rekonwersję regionów dotkniętych schyłkiem tradycyjnego przemysłu (cel 2). Również w kolejnej perspektywie finansowej 1994-1999 jednym z celów polityki spójności UE była rekonwersja regionów dotkniętych upadkiem przemysłu (cel 2). W okresie 2000-2006 skoncentrowano uwagę na regionach opóźnionych w rozwoju (cel 1) oraz na rekonwersji gospodarczej i społecznej regionów przeżywających trudności strukturalne (cel 2).

Polska, po przystąpieniu do UE, zyskała status obszaru celu 1, czyli obszaru o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Cały kraj uzyskał wsparcie w ramach Funduszu Spójności, a polskie województwa - w ramach celu 1 funduszy strukturalnych. Priorytet 3 ZPORR to "Rozwój lokalny", obejmujący działania skierowane do ograniczonych przestrzennie obszarów zagrożonych marginalizacją, w tym zdegradowanych społecznie i ekonomicznie miast, dzielnic miast, a także terenów poprzemysłowych i powojсковych.

Z doświadczeń krajów Europy Zachodniej wynika, że podstawowym problemem rekonwersji (rewitalizacji) terenów poprzemysłowych jest finansowanie likwidacji zanieczyszczeń. W raporcie grupy roboczej, powołanej we Francji przez ADEF przy współpracy z DATAR (2003), zaleca się wykorzystywanie terenów poprzemysłowych dla rozwoju nowych przedsiębiorstw. Uważa się, że "nieracjonalne jest rekultywowanie terenów poprzemysłowych w celu przeznaczenia ich pod zabudowę miejską i tworzenia jednocześnie w tej samej aglomeracji miejskiej nowych parków przemysłowych na terenach znacznie oddalonych od centrum". W ww. raporcie zaleca się poszukiwanie nowych systemowych rozwiązań w zakresie finansowania rekultywacji w oparciu o kilka możliwych strategii.

### **2. Ujęcie kwestii rewitalizacji terenów poprzemysłowych w ZPORR i UZPORR**

W dokumencie ZPORR przedstawiono jedynie cel działania 3.3. (Zdegradowane obszary miejskie, poprzemysłowe i powojсковe), tj.: "rozwój nowych funkcji zdegradowanych obszarów miejskich, poprzemysłowych i powojсковych oraz przywrócenie utraconych funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanych obiektów i obszarów".

Według UZPORR "głównym celem rewitalizacji obszarów poprzemysłowych jest zmiana dotychczasowych funkcji i adaptacja terenu oraz znajdujących się tam obiektów poprzemysłowych na inne cele". Ustalono, że "priorytetowo będą traktowane projekty dostarczające funkcje gospodarcze". "Istotnym także będzie łączenie obszarów poprzemysłowych...w jeden organizm miejski poprzez odpowiednie zagospodarowanie znajdującego się tam terenu". Podkreślono, że w ramach poddziałania 3.3.2. szczególna uwaga powinna być zwrócona na "kwestię ochrony środowiska naturalnego, przyczyniającą się do rekonwersji terenu poprzez tworzenie stref zieleni (w szczególności zalesienie) oraz rozbiórkę niepotrzebnych instalacji z terenów poprzemysłowych w celu nadania nowych funkcji społeczno-gospodarczych tym terenom". Zwrócono uwagę, że ważnym elementem poddziałania 3.3.2. jest "pobudzenie aktywności środowisk lokalnych i stymulowanie współpracy na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego oraz przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego".

Wyboru terenów poprzemysłowych do rewitalizacji dokonuje się - według UZPORR - "na podstawie krytycznej analizy wyników badań i analiz, w tym wniosków różnych podmiotów

współuczestniczących w procesie rewitalizacji, z uwzględnieniem m.in. infrastruktury przemysłowej".

W dokumencie UZPORR wymieniono rodzaje wdrażanych inwestycji w ramach Poddziałania 3.3.2.. Podano także rodzaje beneficjentów: gmina, miasto na prawach powiatu, powiat; związki, porozumienia i stowarzyszenia j.s.t.; określone podmioty, których projekt został ujęty w LPR.

### **3. Ujęcie kwestii rewitalizacji terenów przemysłowych w materiałach metodycznych**

W Podręczniku rewitalizacji (2003) stwierdzono, na podstawie doświadczeń krajów "starej" UE, że rewitalizacja obszarów przemysłowych jest możliwa w przypadku konkurencyjności tych terenów wobec innych lokalizacji. Inwestorzy oczekują jednak od gmin wsparcia finansowego w zakresie: ochrony środowiska, dekontaminacji gruntu, realizacji koniecznych rozbiórek i wyburzeń, likwidacji starej infrastruktury.

W książce wymieniono udane przykłady rewitalizacji nieużytków przemysłowych w Polsce, a mianowicie:

- restrukturyzacji terenu zakładów "Solway" w Krakowie (rozebrano budynki, zdekontaminowano grunty, zrealizowano duże centrum handlowe),
- przekształcenia dawnego zespołu fabryczno-rezydencjonalnego I. K. Posańskiego w Łodzi,
- przekształcenia obiektów przemysłowych w ośrodki handlu i usług w niektórych miastach.

Nie omówiono jednak sposobów rozwiązywania problemów na tych terenach.

Przedstawiono przykłady restrukturyzacji obszarów przemysłowych w Niemczech.

C. A. Heller i W. Kłosowski - w swoich opracowaniach metodycznych - nie odnieśli się do problemu rewitalizacji terenów przemysłowych.

### **4. Rewitalizacja terenów przemysłowych w ramach działania 3.3. ZPORR, ze szczególnym uwzględnieniem miast i powiatów wybranych do badań**

W latach 2004-2006 tylko 11 spośród 178 projektów rewitalizacyjnych wspartych środkami EFRR w ramach działania 3.3. ZPORR było realizowanych na terenach przemysłowych, w tym:

- 1 w woj. małopolskim (powiat limanowski),
- 1 w woj. mazowieckim (miasto Nowy Dwór Mazowiecki),
- 3 w woj. podkarpackim (miasto Stalowa Wola - 2 projekty, gmina Grębów - 1 projekt),
- 6 w woj. śląskim (miasta: Chorzów - 1, Sosnowiec - 1, Cieszyn - 1, gmina Marklowice - 1, powiat bieruńsko-łędziński - 2).

Są to następujące projekty:

- 1) Rewitalizacja terenu po Bazie Paliw w Limanowej-Sowlinach - powiat limanowski, woj. małopolskie (3 570 701 zł, w tym 2 142 421 z EFRR),
- 2) Modernizacja systemu drogowego w dzielnicy przemysłowej w Nowym Dworze Maz. - Nowy Dwór Maz., woj. mazowieckie (5 439 997 zł, w tym 2 991 998 zł z EFRR),
- 3) Budowa drogi łączącej ul. Solidarności i ul. Bojanowską z terenami przemysłowymi Huty Stalowa Wola - Stalowa Wola, woj. podkarpackie (13 389 496 zł, w tym 9 131 271 zł z EFRR),
- 4) Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w rejonie ulicy przemysłowej w Stalowej Woli - Stalowa Wola, woj. podkarpackie (3 739 974, w tym 1 869 377 zł z EFRR),
- 5) Budowa infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej na obszarze pogórnym siarki w Jezioroku - gmina Grębów, woj. podkarpackie (1 027 463 zł, w tym 735 000 z EFRR),

- 6) Rewitalizacja zespołu akwenów przemysłowych Amelung w Chorzowie - Chorzów, woj. śląskie (6 941 738 zł, w tym 4 259 871 zł z EFRR),
- 7) Adaptacja budynku pokopalnianego dla potrzeb wydziałów Politechniki Śląskiej - Sosnowiec, woj. śląskie (5 805 451 zł, w tym 4 338 338 zł z EFRR),
- 8) Rewitalizacja nieruchomości przemysłowej przy ul. Wałowej 4 w Cieszynie z przeznaczeniem na Centrum Edukacji Socjalnej - Cieszyn, woj. śląskie (4 755 220 zł, w tym 3 565 500 zł z EFRR),
- 9) Rewitalizacja obszaru przemysłowego - Tropikalna Wyspa - Etap I - gmina Marklowice, woj. śląskie (8 345 448 zł, w tym 6 253 596 zł z EFRR),
- 10) Adaptacja budynku przy ul. Lędzińskiej 24 na Inkubator Przedsiębiorczości oraz Organizacji Pozarządowych - powiat bieruńsko-lędziński, woj. śląskie (4 340 790 zł, w tym 2 167 499 zł z EFRR),
- 11) Remont i rozbudowa budynku infrastruktury społecznej w Bieruniu przy ul. Rynek 15 powiat bieruńsko-lędziński, woj. śląskie (4 843 602 zł, w tym 968 740 zł z EFRR).

Tylko 3 z wymienionych projektów mają charakter rewitalizacji kompleksowej (rewitalizacja: zespołu akwenów przemysłowych, obszaru przemysłowego "Tropikalna Wyspa", terenu po Bazie Paliw). Pozostałe projekty dotyczą budowy lub modernizacji infrastruktury technicznej (3 projekty), budowy infrastruktury turystycznej (1), adaptacji budynków na nowe cele: szkolnictwa wyższego, inkubatora przedsiębiorczości, centrum edukacji, infrastruktury społecznej (4).

Łączne koszty realizacji projektów rewitalizacyjnych na terenach przemysłowych wyniosły 62 199 880 zł (9,4% całkowitej wartości wszystkich projektów rewitalizacyjnych), w tym dofinansowanie z EFRR 38 423 611 zł (9,9% dofinansowania wszystkich projektów rewitalizacyjnych).

Szczegółową analizą objęto programy i projekty rewitalizacji terenów przemysłowych w j.s.t. wybranych do badań, tj. w mieście Stalowa Wola (woj. podkarpackie) oraz w powiatach: bieruńsko-lędzińskim (woj. śląskie) i limanowskim (woj. małopolskie).

Programy opracowane przez powiaty: limanowski i bieruńsko-lędziński, a także przez miasto Stalowa Wola stanowią w zasadzie załączniki do wniosków o realizację w latach 2004-2006 projektów rewitalizacyjnych na terenach przemysłowych przy wsparciu funduszami strukturalnymi UE.

W programie przygotowanym przez powiat limanowski ujęto jedynie plan działań i plan finansowy na lata 2004-2006 dla fragmentu obszaru o funkcji składowej wyznaczonego do rewitalizacji, tj. terenu po byłej Bazie Paliw. Program rewitalizacji oraz dofinansowany środkami EFRR projekt mają taką samą nazwę "Rewitalizacja terenu po Bazie Paliw w Limanowej-Sowlinach". Zadania do realizacji w latach 2004-2006, zarówno w Programie, jak i w Projekcie, obejmują: likwidację ognisk zanieczyszczeń, remont budynku, zagospodarowanie terenu. Na okres 2007-2013 wskazano jedynie - w Programie - rodzaje zamierzonych działań.

Lokalny program rewitalizacji powiatu bieruńsko-lędzińskiego obejmuje ogólny plan działań w latach 2005-2013 oraz plan finansowy na lata 2005-2006 dla obszarów przemysłowych wskazanych w trzech miastach (Łędziny, Bieruń, Imielin). Dla wszystkich wyróżnionych projektów (dziesięciu), ujętych w planie finansowym, przewidziano środki z budżetu powiatu oraz 75% dofinansowanie ze środków EFRR. Nie rozpatrzono - w Programie - innych wariantów finansowania realizacji projektów. Dofinansowanie z EFRR przyznane zostało tylko dwóm z dziesięciu projektów, a mianowicie: 1) Adaptacja budynku na Inkubator Przedsiębiorczości oraz Organizacji Pozarządowych w Łędzinach, 2) Remont i rozbudowa budynku infrastruktury społecznej w Bieruniu.

Lokalny program rewitalizacji terenów poprzemysłowych dla miasta Stalowa Wola dotyczy dużego terenu Huty "Stalowa Wola" wraz z otaczającą zielenią (o powierzchni ok. 539 ha), który podzielono na 6 podobszarów. W programie wyodrębniono trzy okresy: 2004-2006, 2007-2013, 2014- 2020. Zadania (projekty) określono na dwa pierwsze okresy, natomiast plan finansowy tylko na lata 2004-2006. Przyjęto, że zadania (projekty) w okresie 2004-2006 są obligatoryjne, natomiast w latach 2007-2013 - fakultatywne. W planie finansowym założono, że wszystkie zadania (projekty) zostaną dofinansowane w 75% ze środków zewnętrznych. W celu zgromadzenia pozostałych funduszy dokonano montażu środków publicznych (gminy Stalowa Wola, Huty Stalowa Wola S.A., Huty Stalowa Wola - Wodociągi Sp. z o.o., Miejskiego Zakładu Komunalnego, Komendy Powiatowej Policji w Stalowej Woli, Agencji Rozwoju Przemysłu) i prywatnego (ENESTA Sp. z o.o.). Władze miasta Stalowa Wola, świadome olbrzymich kosztów realizacji zaplanowanych działań, dokonały oceny możliwości uzyskania wsparcia w ramach funduszy strukturalnych UE. Analiza dokumentu UZPORR wskazała, że projekty zaplanowane do realizacji w latach 2004-2006 mogą uzyskać wsparcie z EFRR ("powiat stalowski został zakwalifikowany do wsparcia w ramach Działania 3.2. ZPORR"). Jednak z dwunastu projektów zaplanowanych do realizacji w latach 2004-2006 tylko dwa otrzymały dofinansowanie: 1) Budowa drogi łączącej ul. Solidarności i ul. Bujanowską z terenami poprzemysłowymi Huty Stalowa Wola, 2) Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w rejonie ul. Przemysłowej w Stalowej Woli.

##### **5. Problemy związane z rewitalizacją terenów poprzemysłowych według niektórych autorów**

Pierwsze doświadczenia w zakresie rewitalizacji terenów poprzemysłowych w Polsce dotyczą przekształcenia w park regionalny - w latach 50. - około 600 ha poprzemysłowych terenów i nieużytków na granicy trzech miast śląskich: Katowic, Chorzowa i Siemianowic Śląskich.

W 1997 r. w siedmiu miastach aglomeracji katowickiej zrealizowano projekty pilotowe dotyczące przygotowania dokumentacji przedinwestycyjnej dla przekształcenia terenów poprzemysłowych i zdegradowanych w ramach szerszego programu "Zarządzanie Zrównoważonym Rozwojem Aglomeracji Katowickiej", będącego częścią światowego programu SCP. (J. Gorgoń i inni, 2004)

W Założeniach II Polityki Ekologicznej Państwa z 2000 r. przyjęto maksymalne zagospodarowanie nieużytków poprzemysłowych do 2010 r., a także realizację programu inwentaryzacji, rozpoznania i rekultywacji starych składowisk odpadów. W celu realizacji tych założeń w kwietniu 2004 r. został przyjęty przez Radę Ministrów Program rządowy dla terenów poprzemysłowych. Był on niezbędny do spełnienia przez Polskę warunków akcesyjnych do UE. Jego celem było wypracowanie - w oparciu o doświadczenia krajów UE i Polski - modelowego programu rewitalizacji terenów poprzemysłowych, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i w oparciu o system partnerstwa publiczno-prywatnego. Do realizacji pilotażowych projektów restrukturyzacji obszarów poprzemysłowych wybrane zostały (przez Ministerstwo Infrastruktury) trzy województwa: małopolskie, podkarpackie i śląskie. Program rządowy nie został w pełni zrealizowany. W zasadzie dokonano jedynie inwentaryzacji terenów poprzemysłowych w województwie śląskim oraz stworzono wojewódzką bazę danych, która stanowi podstawę dalszych działań. (Program rządowy dla terenów poprzemysłowych, 2004; A. Ostrega, R. Uberman, 2005; Podręcznik rewitalizacji, 2003).

Prace inwentaryzacyjne na Śląsku ujawniły trudności w restrukturyzacji terenów poprzemysłowych, wynikające przede wszystkim z ich zanieczyszczenia oraz zadłużenia. Rewitalizacja terenów poprzemysłowych - według Programu rządowego - "obejmuje proces rekultywacji i proces ponownego zagospodarowania terenu (w tym oczyszczenie, przebudowę

i modernizację istniejącego pokrycia terenu), które przywrócą stan umożliwiający pełnienie przez ten teren funkcji użytkowych".

J. Pałasz (2008) zwraca uwagę, że zagadnienia rekultywacji terenów przemysłowych mają swoje umocowanie w czterech ustawach (Prawo ochrony środowiska, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Prawo geologiczne, Prawo górnicze), natomiast nie ma przepisów prawnych dotyczących ich rewitalizacji.

A. Ostrenga i R. Uberman (2008) podkreślają, że warunkiem realizacji złożonych i kosztownych przedsięwzięć rewitalizacyjnych terenów przemysłowych jest "stworzenie przejrzystych i kompleksowo traktujących problem rewitalizacji terenów zdegradowanych". Jako główne bariery rewitalizacji terenów przemysłowych w Polsce wymieniają:

- "rozproszenie i brak spójności pomiędzy aktami prawnymi regulującymi procesy rekultywacji i zagospodarowania,
- zawężenie, w przepisach prawa, zakresu rzeczowego rekultywacji i zagospodarowania w zasadzie do kierunku rolnego i leśnego,
- rozdzielenie etapu rekultywacji i zagospodarowania bez sprecyzowania zakresu obowiązków, jakie należy spełnić na poszczególnych etapach,
- nieuwzględnianie istotnych czynników charakteryzujących obszary i obiekty przemysłowe w procesie projektowania ich rekultywacji i zagospodarowania (czynniki kulturowe, środowiskowe i społeczne, przestrzenne),
- nieuregulowane sprawy własnościowe,
- brak w wielu gminach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- problemy finansowe, w tym zadłużenie właścicieli (użytkowników) terenów i obiektów wymagających rewitalizacji,
- brak dostatecznych zachęt dla zainteresowanych potencjalnych inwestorów terenów i obiektów przemysłowych,
- rzadkie korzystanie z form partnerstwa publiczno-prywatnego.

Według autorów obowiązujące przepisy prawne rozdzielają etap rekultywacji od zagospodarowania. Za rekultywację terenu odpowiada podmiot, który spowodował utratę wartości terenu czy obiektu, natomiast zagospodarowanie zrehabilitowanego terenu należy do innych podmiotów (np. gmin, inwestorów prywatnych, nadleśnictwa).

K. Skalski (2007) stwierdza, że w regionach poddanych restrukturyzacji (dawnych terenów przemysłu wydobywczego, hutniczego czy włókienniczego) odczuwana jest potrzeba stosowania instrumentów prawnych i instytucjonalnych dla określenia i realizacji polityki gruntowej. Chodzi o racjonalizowanie - w skali regionu - działań na rzecz przygotowania terenów przemysłowych dla inwestorów poprzez ich oczyszczenie i oddłużenie. Autor uważa, że wzorem innych krajów UE (np. Francji i Niemiec) powinny być powoływane regionalne zarządy gruntów, posiadające kompetencje do przejmowania odlogów miejskich w celu ich rekultywacji i przywrócenia dla gospodarki rynkowej.

K. Skalski (2004) wskazuje, że w pierwszym okresie realizacji programów rewitalizacji terenów przemysłowych podjęte zostały przedsięwzięcia łatwe, możliwe do realizacji przy użyciu istniejących instrumentów prawnych.

A. Polko (2008), na podstawie analizy projektów rewitalizacji terenów przemysłowych w miastach aglomeracji górnośląskiej, zauważa, że programy rewitalizacji przygotowane zostały przede wszystkim w celu pozyskania środków unijnych. Nie zawierają one innych wariantów działań oraz źródeł finansowania.

## 6. Wnioski na przyszłość

W Polsce ogromna liczba miast wymaga ożywienia gospodarczego poprzez rewitalizację terenów przemysłowych. Szacuje się, że powierzchnia niezagospodarowanych terenów przemysłowych w miastach wynosi ponad 5 000 ha (bez obszaru dawnych kopalń odkrywkowych). Wiele obszarów przemysłowych, zwłaszcza związanych z przemysłem ciężkim (m. in. dawne kopalnie, koksownie, huty, rafinerie) wymaga likwidacji starych instalacji przemysłowych oraz zanieczyszczeń środowiskowych. Ponadto wiele terenów i budynków przemysłowych wymaga oddłużenia. Niezbędny jest w związku z tym odpowiedni wkład funduszy publicznych, aby te obszary mogły powtórnie zostać wprowadzone na rynek.

W latach 2004-2006 zaledwie 11 projektów dotyczących rewitalizacji terenów przemysłowych otrzymało dofinansowanie ze środków EFRR w ramach Działania 3.3. ZPORR, co w ogólnej liczbie dofinansowanych projektów rewitalizacyjnych (178) stanowiło zaledwie 6%. Wartość dofinansowania tych projektów wyniosła ok. 39,4 mln zł, tj. 9,9% ogólnego dofinansowania wszystkich projektów rewitalizacyjnych (386,0 mln zł).

Należy podkreślić, że ani w dokumentach ZPORR i UZPORR, ani w materiałach metodycznych nie przedstawiono w sposób całościowy problemów dotyczących rewitalizacji terenów przemysłowych. Nie wskazano instrumentów prawnych, niezbędnych w rozwiązywaniu problemów związanych z rekultywacją terenów oraz z ich oddłużaniem. Ponadto nie zdefiniowano najważniejszych pojęć dotyczących terenów przemysłowych, takich jak np.: rekonwersja, rekultywacja, dekontaminacja. Wskazano udane przykłady rewitalizacji obszarów przemysłowych, ale nie przedstawiono sposobów rozwiązywania głównych problemów.

Lokalne programy rewitalizacji terenów przemysłowych nie stanowiły - w okresie 2004-2006 - integralnej części regionalnego planu rozwoju województwa. Przykład programu rewitalizacji terenów przemysłowych dla miasta Stalowa Wola wskazuje na brak koordynacji działań na poziomie regionalnym.

Wnioski na przyszłość są następujące:

- 1) Doświadczenia krajów "starej" UE wskazują, że w przygotowaniu i realizacji programów rewitalizacji obszarów przemysłowych potrzebne są działania na wszystkich szczeblach zarządzania:
  - krajowym (wypracowanie odpowiednich podstaw prawnych działań oraz modelowego programu rewitalizacji obszaru przemysłowego),
  - regionalnym (sporządzenie regionalnego programu rozwoju obszarów przemysłowych w oparciu o inwentaryzację terenów i obiektów oraz specjalnie przygotowaną bazę danych),
  - lokalnym (przygotowanie przez powiat lub gminę/miasto lokalnego programu rewitalizacji).
- 2) Konieczne jest usunięcie niedostatków obecnych przepisów prawnych, a przede wszystkim doprowadzenie do ich spójności (ustawy: Prawo ochrony środowiska, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Prawo geologiczne, Prawo górnicze), sprecyzowanie działań dotyczących rekultywacji oraz zagospodarowania terenów przemysłowych (obecne przepisy rozdzielają te etapy i odpowiedzialnością obarczają różne podmioty, mające różne interesy) oraz wprowadzenie niezbędnych uregulowań odnoszących się do rewitalizacji obszarów zdegradowanych, w tym do przemysłowych.
- 3) Na szczeblu regionalnym należy powołać odpowiednie instytucje i fundusze w celu przygotowania terenów dla inwestorów. Ich rolą powinno być prowadzenie rekultywacji,

wyburzeń, inwestycji infrastrukturalnych, a także utrzymywanie terenów do czasu pojawienia się popytu na rynku.

- 4) Rolą samorządów lokalnych jest ukierunkowanie przekształceń terenów i stymulowanie procesu ich zagospodarowania (poprzez odpowiednie ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, inwestycje infrastrukturalne, instrumenty finansowe, bezpośrednie interwencje przy wykorzystaniu prawa pierwokupu itd.).

## **IX. Zrównoważony transport miejski: jakie są doświadczenia w zakresie wiązania drobnych inwestycji transportowych z innymi inwestycjami w ramach zintegrowanych planów rozwoju miast?**

### **1. Stanowisko Komisji Europejskiej**

O wadze przypisywanej problemom transportu we Wspólnotach Europejskich świadczy to, że zapisy na ten temat znalazły się w Traktacie Rzymskim, skąd przeniesiono je do Traktatu Unii Europejskiej. W politykach wspólnotowych dotyczących transportu początkowo położono nacisk na rolę gospodarczą transportu i interoperacyjność pomiędzy różnymi rodzajami transportu i sieciami krajowymi.

Rozszerzenie Wspólnoty, nowe technologie, a przede wszystkim dojrzewanie koncepcji ekorozwoju, a potem rozwoju zrównoważonego spowodowały, że w opublikowanej w 1992 r. Białej Księdze „Przyszły rozwój polityki transportowej. Globalne podejście do systemu zrównoważonego przemieszczania” położono większy niż dotąd nacisk na potrzeby społeczne i ochrony środowiska związane z rozwojem transportu.

Na szczycie (Rada Europejska) w Göteborgu w czerwcu 2001 r. W Strategii UE na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju transport w jego obecnej postaci uznano za newralgiczne zagrożenie dla rozwoju zrównoważonego. Między innymi z tego powodu we wrześniu 2001 r. ukazała się Biała Księga Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r.: czas wyborów (Komisja Wspólnot Europejskich: Bruksela 12/09/2001-10-08 COM/2001/370).

W aspekcie transportu w miastach zwrócono w niej uwagę na zatłoczenie transportowe miast. Wśród 16 propozycji koniecznych zmian podkreśla się konieczność nowego podejścia władz lokalnych do transportu. Powinny one dążyć do ograniczenia wzrostu przemieszczeń powodowanych niezrównoważonym planowaniem urbanistycznym, do synchronizacji rytmu czasu pracy z rytmami innych funkcji miejskich, do podwyższenia jakości transportu publicznego – szczególnie w dużych aglomeracjach.

Wątki te są bardzo ważnym elementem Komunikatu Komisji UE Ku tematycznej strategii dla Środowiska Miejskiego z 2004 r. oraz końcowego „Komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego strategii tematycznej w sprawach środowiska miejskiego” ze stycznia 2006 r. W strategii tej kładzie się nacisk na konieczność zmian, szczególnie w miejskiej i podmiejskiej komunikacji pasażerskiej, która w swym obecnie stanie wywołuje groźne emisje spalin i hałas (skutki środowiskowe), wypadki, stres, straty budżetów czasów (skutki społeczne), koszty rosnącego zużycia paliw i zużywania dróg (ekonomia), ogromną terenochłonność inwestycji transportowych. Środka zaradcze upatruje się w zwiększeniu w strukturze środków transportu udziału transportu: publicznego, kolejowego, wodno-śródlądowego, rowerowego i pieszego.

Podobne konstatacje zawiera Raport Komisji Europejskiej Żywiłowe rozprzestrzenianie się miast w Europie – zignorowane wyzwanie (Urban Sprawl in Europe – the ignored challenge) z końca 2006 r.

### **2. Ujęcie kwestii zrównoważonego transportu miejskiego w dokumentach ZPORR i UZPORR**

W dokumencie ZPORR (2004) rozwój transportu jest traktowany jako kluczowy element rozwoju regionalnego w Polsce. Obok widzenia implikacji transportu w skali „makro” dokument ZPORR docenia też wagę transportu miejskiego i lokalnego.

Już w inicjującej ZPORR diagnozie polskich regionów zwrócono uwagę, że „największy problem związany z wyposażaniem w infrastrukturę drogową można zaobserwować w aglomeracjach warszawskiej i śląskiej”. W tej drugiej „niewystarczająca sieć dróg i ulic, brak głównych tras drogowych..... zniekształcona sieć osadnicza, kręte i wąskie jezdnie o bardzo

złym stanie nawierzchni, uszkodzone mosty i wiadukty powodują, że średnia prędkość w komunikacji wynosi 15-20 km/h” (ZPORR, str. 28).

Wśród słabych stron polskich regionów wymienia się w dokumencie ZPORR „niski poziom transportu miejskiego w aglomeracjach”.

W priorytecie 1 ZPORR (Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów) wyróżnia się Działanie 1.1. „Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego”, którego cele szczegółowe mają bezpośrednie odniesienie do sfery transportu lokalnego i miejskiego, w tym do problemów rewitalizacji miast. Do celów tych należą:

- poprawa dostępności do istniejących i planowanych obiektów przemysłowych i usługowych (np. parki przemysłowe),
- odciążenie układów komunikacyjnych miast, w szczególności ich gospodarczych i zabytkowych centrów,
- zwiększenie udziału transportu, który bardziej odpowiada wymogom ochrony środowiska (np. tramwaje) w obsłudze komunikacyjnej miast pow. 50 tys. mieszkańców i obszarów funkcjonalnie z nimi związanych,
- poprawa bezpieczeństwa transportu (ZPORR, str. 111 i 112).

Podkreśla się w dokumencie ZPORR komplementarność Działania 1.1. z Priorytetem 3 ZPORR (Rozwój lokalny) i Działaniem 3.3. tego Priorytetu (Zdegradowane obszary miejskie, poprzemysłowe i powojskowe), który przewiduje wsparcie środkami UE na cele rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

Dokument UZPORR uszczegóławia założenia przyjęte w ZPORR i ustala niezbędne procedury uzyskania wsparcia ze środków UE. Tak więc UZPORR przesądza, że drogi gminne i powiatowe kwalifikujące się do wsparcia w ramach Priorytetu 3 „Rozwój lokalny” są wyłączone z finansowania obejmującego inwestycje Priorytetu 1 ZPORR. Jednakże, z tego właśnie powodu, drobniejsze inwestycje transportowe objęte Priorytetem 3 ZPORR (w tym także inwestycje transportowe na terenach rewitalizacyjnych) nie podlegają konieczności posiadania aktualnego Zintegrowanego Planu Transportu Publicznego – co jest obowiązkiem dla większych inwestycji transportowych objętych Priorytetem 1 ZPORR.

UZPORR szczegółowo wylicza cele transportowe możliwe do wsparcia środkami EFRR w ramach akcji rewitalizacyjnych.

W ramach Poddziałania 3.3.1. (Rewitalizacja obszarów miejskich) kwalifikowane do wsparcia były:

- regeneracja, rehabilitacja i zabudowa pustych przestrzeni publicznych, w tym remont i przebudowa: placów, rynków i parkingów...
- poprawa funkcjonalności ruchu kołowego, ruchu pieszego i estetyki przestrzeni publicznych rewitalizowanego terenu, w tym:
  - remonty, przebudowa lub modernizacja dróg lokalnych (gminnych lub powiatowych) i ulic prowadzących do dzielnic mieszkalnych oraz komunalnych dróg osiedlowych (miedzy innymi wzmocnienie podbudowy jezdni, polepszenie stanu nośności, wymiana i poszerzenie nawierzchni) oraz małych obiektów inżynierskich,
  - budowa, remonty lub przebudowa chodników i przejść dla pieszych, jak również wszelkie inne prace infrastrukturalne lub zakup wyposażenia pozwalający zwiększyć bezpieczeństwo pieszych, rowerzystów lub zwierząt (np. budowa, przebudowa lub remont ścieżek rowerowych).

W ramach Poddziałania 3.3.2. „Rewitalizacja obszarów poprzemysłowych i powojskowych” kwalifikowane do wsparcia były:

- zabudowanie pustych przestrzeni: budowa, remont lub przebudowa placów, parkingów...,

- budowa, przebudowa lub remont podstawowej infrastruktury komunalnej, w tym infrastruktury transportowej znajdującej się na terenie rewitalizowanym,
- budowa, remont lub przebudowa chodników, przejść dla pieszych lub zwierząt, ścieżek rowerowych,
- budowa, rozbudowa, modernizacja lub remont dróg (poza drogami międzynarodowymi, krajowymi i wojewódzkimi) na terenach obszarów powojсковych i poprzemysłowych i ich połączeń z siecią dróg publicznych (np. zwiększenie nośności, usunięcie ostrych i ciasnych zakrętów, poszerzenie nawierzchni) łącznie z budową lub remontem drogowej infrastruktury towarzyszącej (w tym obiektów inżynierskich).

### **3. Ujęcie kwestii zrównoważonego transportu miejskiego i drobnych inwestycji transportowych na terenach rewitalizowanych w materiałach metodycznych**

W Podręczniku procedur wdrażania ZPORR (2006) problemy lokalnego miejskiego transportu wymienia się jako pożądaną element diagnoz oraz zadań/działań zalecany do ujęcia w Lokalnych Planach Rozwoju i w Lokalnych Programach Rewitalizacji. Zaleca się również by w tych dokumentach nawiązywać do ujęcia problemów/zadań lokalnego/miejskiego transportu w takich dokumentach planistycznych jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin lub w lokalnych/miejskich politykach transportowych.

Jedyny Podręcznik rewitalizacji, który ukazał się jeszcze w 2003 r. w ogóle nie porusza kwestii transportu miejskiego w kontekście działań rewitalizacyjnych.

### **4. Sposób podejścia do zrównoważonego transportu miejskiego i inwestycji transportowych na obszarach rewitalizowanych w wybranych miastach i powiatach**

Na 37 wspartych przez EFRR projektów rewitalizacyjnych 15 wybranych do badań jednostek samorządu terytorialnego (11 miast i 4 powiaty) w 10 projektach nie wystąpiły w ogóle działania związane z transportem. W 26 projektach z udziałem inwestycji transportowych (lub całkowicie transportowych) inwestowano w następujący sposób: budowa nowej drogi (Stalowa Wola); budowa mostu pieszo-rowerowego (Poznań); przebudowa instalacji technicznej pod ulicą (Bielsko-Biała, Kielce); kanalizacja deszczowa (Bielsko-Biała, Stalowa Wola, Kielce); przebudowa ulicy (6 projektów); przebudowa rynku (Bielsko Biała); przebudowa skweru (1); budowa parkingów (9); budowa nowych lub zmiana starych chodników (11); urządzenia inżynierskie (studzienki, włazy itp. – 6); sieci oświetlenia ulicznego (13); kamery wizyjne (Żyrardów – 11 sztuk); ścieżki rowerowe (3); wewnętrzne placyki, alejki, wjazdy (13); ciągi piesze, alejki parku, itp. (5); pochylnie dla niepełnosprawnych (3); nasadzenia (lub wycinka) zieleni towarzyszącej (4); naprawa jazu wodnego (1); utwardzenie powierzchni wewnętrznych (4). Inwestycje te są przeważnie drobne, ich łączna ilość jest jednak znacząca. Można zauważyć, że stosunkowo mało jest wśród nich inwestycji wpisujących się w zrównoważony model rozwoju miast – ścieżek rowerowych, zieleni towarzyszącej, ciągów pieszych, infrastruktury bezpieczeństwa miejskiego. Przeważają tradycyjne, ciężkie obiekty transportowe, co da się wytłumaczyć skalą zapóźnień w tej dziedzinie w polskich miastach.

Osobnej oceny wymagają projekty największe. Ich skala jest tak znacząca, że zakresem oddziaływania mogą one wpływać na pozatransportowe dziedziny funkcjonowania miasta. Czy tak jest rzeczywiście? Czy wpływ ten będzie korzystny?

Jeżeli pozatransportowe oddziaływania inwestycji komunikacyjnej będą zamierzone i planowane, możemy ujmować je jako elementy zintegrowanego planowania rozwoju miasta. Będzie to łatwiejsze do osiągnięcia w miastach, które prowadzą wielostronne, ciągłe działania planistyczne.

Spośród 37 projektów rewitalizacyjnych wspieranych środkami UE tylko w 11 projektach inwestycje transportowe były zdecydowanie dominujące. Spośród nich tylko 4 projekty

generowały koszty oscylujące wokół sumy 10 mln zł, a więc były rzeczywiście duże. Są to projekty Poznania, Stalowej Woli, Kielc i Bielska-Białej.

Najlepiej planistycznie i programowo przygotowany wydaje się być Poznań. Istniejący stan zagospodarowania, jak również zamierzenia inwestycyjne są w Poznaniu poddawane systematycznie ocenie ludności, co jeszcze bardziej zbliża poznański model planowania do modelu zintegrowanego planowania rozwoju.

Stosunkowo kompleksowe przygotowanie planistyczne posiadają Bielsko-Biała i Kielce.

Poznań prowadzi swą politykę transportową w oparciu o przyjętą w 1999 r. Politykę Transportową Miasta. Projekt Poznania (budowa mostu pieszo-rowerowego; 9,5 mln zł) integruje z miastem odciętą od niego część historyczną i zabytkową Śródkę, włączając ją w projektowany, główny produkt turystyczny Poznania – Szlak Cesarsko-Królewski.

Projekt Kielc (przebudowa odcinka jednej z głównych ulic – ul. Sienkiewicza; 16,18 mln zł) jest realizacją pierwszego elementu programu modernizacji miejskich przestrzeni publicznych i wzmocnienia roli centrum miasta. Efektem tego programu jest m.in. planowany przyrost liczby przedsiębiorstw na terenie rewitalizowanym od 366 w 2004 r. do 442 przedsiębiorstw w 2008 roku.

Projekt Bielska-Białej (rewitalizacja Bielskiej Starówki – I Etap; 12,53 mln zł) daje jako produkt techniczny zmianę uzbrojenia inżynierskiego ulic oraz nową płytę Rynku. Produktem społecznym jest rewitalizacja kompleksu obiektów dziedzictwa kulturowego. Produkt ekonomiczny to wzrost atrakcyjności (także inwestycyjnej) Starówki. W bielskim projekcie rewitalizacji zakłada się, że: „Dla strategicznej roli miasta.....utrzymanie atrakcyjnego centrum ma znaczenie podstawowe również i dlatego, że identyfikacja kulturowa będzie pełniła coraz większą rolę”.

Projekt Stalowej Woli (budowa nowej ulicy łączącej miasto z zespołem Huty Stalowa Wola; 16,34 mln zł) to integracja z miastem zwartej (389 ha) kompleksu leśnego (o dobrej kondycji ekologicznej) należącego dotąd do Huty. Efekty ekonomiczne realizacji projektu (doraźny – wzrost liczby przedsiębiorstw na terenie rewitalizowanym z 47 do 55 w ciągu 3 lat) idą w parze z zakładanymi efektami urbanistycznymi (odciążenie centrum miasta od ruchu ciężarowego) oraz z nadaniem nowych funkcji obszarowi rewitalizowanemu (park miejskie, tor gokartowy).

W Lokalnych Programach Rewitalizacji inwestycje transportowe zajmują bodaj więcej miejsca niż we wspartych środkami EFRR projektach rewitalizacyjnych. Tylko w dwóch z piętnastu analizowanych Lokalnych Programach Rewitalizacji zupełnie pominięto inwestycje transportowe. W trzech dalszych programach jako zadania rewitalizacyjne wymienia się ogólnie budowę (lub wymianę) jezdni, chodników, parkingów, instalacji oświetleniowych lub poprawę funkcjonalności ruchu kołowego w mieście. W 10-ciu dalszych LPR średnio umieszcza się w programie po około 8-7 projektów/zadań transportowych. Z tego powodu inwestycje transportowe trzeba uznać za jedno z najczęściej przyjmowanych w okresie 2004-2006 zadań z dziedziny rewitalizacji.

Możnaby się spodziewać, że w tej sytuacji zadania transportowe będą dobrze przygotowane. Tak jednak nie jest. Wśród 13-tu programów, które przyjmują zadania transportowe w 3 brak jest jakiegokolwiek diagnozy sytuacji transportowej w mieście. W 3 dalszych programach diagnoza ta jest skrótowa i ogólnikowa.

Cele działań rewitalizacyjnych w dziedzinie transportu formułuje się tylko w 9 programach (często myląc je z efektami). Feruje się niekiedy opinię, że samorzady nadmiernie i często nietrafnie podejmowały w okresie 2004-2006 prowadzone w oparciu o środki UE inwestycje transportowe. Wiele drobnych inwestycji przyjmowanych jako zadania w Lokalnych Programach Rewitalizacji zdaje się potwierdzać tę opinię, przede wszystkim z powodu ich słabego przygotowania programowego – braku ich „wbudowania” w szerszy kompleksowy program/plan zagospodarowania miasta.

## **5. Zrównoważony transport miejski i wiązanie drobnych inwestycji transportowych z innymi inwestycjami w ocenie niektórych ekspertów i badaczy**

Zintegrowane planowanie rozwoju miasta ma doprowadzić do integracji przestrzeni miejskiej podzielonej i posegregowanej w poprzednim modelu planowania miasta modernizmu.

W swej książce poświęconej kształtowaniu bezpiecznych przestrzeni publicznych B. Czarnecki i W. Siemiński (2004) stwierdzają, że problematyka projektowania uniwersalnego i przestrzeni integracyjnej, która w niektórych krajach jest dość kompleksowo skodyfikowana, w Polsce nie podlegała dotąd kompleksowej kodyfikacji. Spośród tych zagadnień tylko część jest uregulowana prawnie i częściowo w praktyce uwzględniona (str.284).

W konsekwencji tego stanu rzeczy również w planowaniu infrastruktury transportowej w miastach, a zwłaszcza jej drobniejszych elementów, podejście integrujące ją z innymi (poza transportowymi) inwestycjami nie jest dominujące. Jak dotychczas oceny stanu infrastruktury miejskiego transportu dokonywane są przede wszystkim z punktu widzenia podstawowych parametrów technicznych: gęstości sieci dróg i stopnia zużycia technicznego. Jest to przynajmniej częściowo usprawiedliwione złym stanem technicznym dróg w Polsce. „Na koniec 2003 roku tylko 40% długości sieci dróg nie wymagała remontów, natomiast aż 60% kwalifikowało się do przeprowadzenia działań remontowych (Raport o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg ..., 2003).

W literaturze poruszającej tematy inwestycji transportowych na szerszym, pozatransportowym tle, zwraca się uwagę (zwłaszcza w okresie po akcesji Polski do UE, kiedy powstały większe możliwości finansowania inwestycji transportowych w Polsce) na problem ich trafności. M. Słodowa-Hełpa (2005 r.) stwierdza, że w wyborze właściwego kierunku inwestycji transportowych: „Barierą może być kwestia zharmonizowania rozwoju lokalnego z rozwojem regionalnym..... Należy usprawnić mechanizmy identyfikujące i przygotowujące projekty rozwojowe gmin poprzez ograniczenie projektów krótkoterminowych, które są niekonsekwentne i przynoszą efekty jedynie na małym obszarze”.

E. Chojna-Duch (2006) zwraca uwagę na inną barierę ograniczającą trafność wyboru inwestycji transportowych (i innych) na poziomie lokalnym: „Istotną barierą utrudniającą korzystanie ze środków UE jest roczny okres planowania budżetowego... W związku z tym, że planowanie wydatków inwestycyjnych dotyczy na ogół najbliższego roku, dokładne kwoty na kolejne inwestycje ustalane są dopiero pod koniec roku budżetowego. Tak skonstruowany plan inwestycyjny jest niepewny i często zmieniany, ponieważ dochodami dominującymi w budżecie gminy są subwencje i dotacje, których wartość jest nieprzewidywalna... Zgodnie z art. 274 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską wszystkie obszary działalności objęte budżetem muszą zostać zdefiniowane i muszą mieć wyznaczone wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie cele. Dopiero planowanie budżetu zadaniowego (m.in. WPI) w średnim okresie często zawiera oszacowane kwoty określające potencjał inwestycyjny, zdolności do zaciągania zobowiązań oraz określenie zapotrzebowania na środki Unii Europejskiej”. (Chojna – Duch, 2006)

Wiedza o funkcjonowaniu transportu publicznego w miastach rzadko oparta jest na odpowiednich badaniach. Z analizy wyników ankiety przeprowadzonej w 2002 r. w 220 miastach A. Rębowska (2002) wysuwa wniosek, że studia transportowe prowadzone były tylko w co trzecim wielkim mieście, w co piątym dużym i w co dziesiątym średnim. Badania autorki wykazały stosunkowo niski stopień poinformowania władz lokalnych na temat funkcjonowania transportu miejskiego, szczególnie w mniejszych miejscowościach. Sytuacja ta zachodzi w warunkach dużej konfliktogenności miejskich inwestycji transportowych. A. Rębowska stwierdziła, że zwłaszcza w większych miastach „częstokroć konflikty budziły wszelkie inwestycje związane z ruchem drogowym (dojazdy, parkingi, stacje paliw)...”

Taki styl prowadzenia miejskich inwestycji transportowych nie mieści się raczej w ramach modelu zintegrowanego planowania rozwoju miast.

## 6. Wnioski na przyszłość

Inwestycje transportowe na miejskich obszarach rewitalizowanych należały w okresie 2004-2006 do jednych z najczęściej przeprowadzanych. Świadczy o tym zarówno ilość wspartych przez UE projektów rewitalizacyjnych zawierających komponent transportowy, jak i – jeszcze bardziej – duży udział inwestycji transportowych w lokalnych programach rewitalizacji.

Inwestycje transportowe na obszarach rewitalizowanych można określić jako „drobne”, ale ich łączna liczba tworzy duży rezerwuuar możliwości wprowadzania zmian w istniejącym w mieście stanie zagospodarowania.

W przypadku największych spośród „drobnych” inwestycji transportowych realizowanych na obszarach rewitalizowanych stwierdzić należy ich silne i pozytywne oddziaływanie na pozatransportowe elementy funkcjonowania miasta. Powiązanie tych największych spośród drobnych inwestycji transportowych z innymi elementami programów rewitalizacji jest na ogół trafne, przemyślane, stosunkowo dobrze przygotowane planistycznie. Można więc, w tym wypadku, mówić o ich „wpisaniu się” w zintegrowane planowanie rozwoju miast.

Wnioski na przyszłość są następujące:

1. Przygotowanie programowe większości pozostałych drobnych inwestycji transportowych budzi liczne wątpliwości. Często nie odnosi się projektów je zawierających do diagnozy stanu transportowej sieci miasta, często nie formułuje się w tych projektach celów poprawy sytuacji transportowej na obszarze rewitalizowanym. Programowanie drobnych inwestycji transportowych musi ulec poprawie.
2. Zalecane w Podręczniku procedur wdrażania ZPORR nawiązywanie projektowanych na obszarach rewitalizacji inwestycji transportowych do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (suikzpg) bądź do miejskich polityk transportowych jest rzadko w programach rewitalizacji spotykane. Ta słabość programowania inwestycji transportowych na obszarach rewitalizacji wynikać może z tego, że:
  - mało miast posiada swoje miejskie polityki transportowe
  - opracowane w suikzpg wytyczne transportowe mogą być tak ogólne, że nie dają się przenieść do LPR.
3. Konieczne jest udoskonalenie suikzpg tak by lepiej wskazywały kierunki zmian sieci transportu na obszarach miejskich wymagających rewitalizacji.

## **X. Rozprzestrzenianie się miast; czy miasta dostrzegły ten problem i czy zdefiniowały działania, które należy podjąć?**

### **1. Stanowisko Komisji Europejskiej**

Na problematyce rozprzestrzeniania się miast skoncentrowany jest opublikowany pod koniec 2006 r. Raport Komisji Europejskiej pt. Żywiolowe rozprzestrzenianie się miast w Europie – zignorowane wyzwanie (Urban Sprawl in Europe – the ignored challenge), opracowany przez Europejską Agencję Środowiska i Połączone Centrum Badań. Dokument ten zwraca uwagę na zagrożenie rozwoju miast europejskich przez słabo (lub wcale) kontrolowaną, niemal żywiolową suburbanizację. Proces ten przyczynia się do kryzysu centrów miejskich, m.in. do ich wyludniania.

Raport ten poprzedził w 2004 r. Raport Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów pt. Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment oraz Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego ze stycznia 2006 r.

Problem „rozlewania się” miast jest elementem wielu dokumentów formułowanych również przez inne niż Komisja gremia europejskie (np. tzw. „Karta Lipska” z 2007 r. przyjęta na spotkaniu ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej).

### **2. Ujęcie kwestii „urban sprawl” w dokumentach ZPORR i UZPORR**

W dokumencie ZPORR ” przyjmuje się, że: „Działania realizowane w ramach ZPORR będą uwzględniały zasadę zrównoważonego rozwoju ... Oznacza ona uwzględnienie dbałości o stan środowiska ...”.

Zapewnienie przyjaznego dla środowiska wpływu działań i projektów realizowanych w oparciu o współfinansowanie z funduszy strukturalnych UE jest jednym z trzech głównych celów polityki UE. Są to cele/ polityki o charakterze horyzontalnym, a więc obowiązujące w każdym działaniu i projekcie z udziałem UE, niezależnie od terytorialnego umiejscowienia danego działania czy projektu. Podejście to w pełni respektują dokumenty ZPORR i UZPORR.

Dostrzeganie konsekwencji żywiolowej suburbanizacji dla środowiska przyrodniczego i środowiska miejskiego wiąże się z koncepcją zrównoważonego rozwoju. W dokumentach ZPORR i UZPORR nie występują jednak odniesienia zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska przyrodniczego do zjawiska żywiolowej suburbanizacji („urban sprawl”). Dokument ZPORR w podrozdziale 5.1.10 (Rozwój regionalny) nawiązuje jednakże do ESDP (European Spatial Development Perspective) oraz do polskiej Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (KPPZK) jeszcze raz – zgodnie z tymi dwoma dokumentami – podkreślając, że „racjonalne wykorzystanie i ochrona środowiska przyrodniczego i zasobów kulturowych będą traktowane priorytetowo we wszystkich dziedzinach objętych programem” rozwoju regionalnego. W związku z tym trzeba zwrócić uwagę, że podpisana 26 lipca 2001 r. przez Prezesa Rady Ministrów Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (KPPZK) w rozdziale 3 (Struktura polskiej przestrzeni) w podrozdziale 3.4 (Zróżnicowanie środowiska przyrodniczego) stwierdza, iż: „Urbanizacja przestrzeni ekologicznej atakuje najcenniejsze obszary przyrodnicze zabudowując je na cele mieszkalnictwa i innych domów letnich. Dotyczy to szczególnie cennych pod względem przyrodniczym stref podmiejskich ...”.

Wskazanego wyżej, ocenianego negatywnie zjawiska, KPPZK nie wiąże jednak z degradacją przestrzeni miejskich i pustoszeniem centrów większych miast, co świadczy jedynie o słabości tego dokumentu jako narzędzia prowadzenia polityki rozwoju miast.

Dokument UZPORR wymienia KPPZK jako jedno ze źródeł polityki regionalnej w Polsce, ale – podobnie jak dokument ZPORR – nie odnosi się bezpośrednio do kwestii nadmiernego rozprzestrzeniania się miast i żywiołowej suburbanizacji.

### **3. Ujęcie kwestii „urban sprawl” w materiałach metodycznych**

W Podręczniku procedur wdrażania ZPORR (2006) i w Podręczniku rewitalizacji (2003), kwestia rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich jako instrumentu zapobiegania żywiołowej, nadmiernej suburbanizacji nie występuje.

### **4. Sposób podejścia do „urban sprawl” w wybranych miastach**

#### ***Stopień artykulacji problemu „urban sprawl” w lokalnych programach rewitalizacji***

Nadmierne rozlewanie się „plamy” miasta, suburbanizacja, jest zjawiskiem charakterystycznym przede wszystkim dla dużych i wielkich miast. Drugą stroną tego zjawiska jest degradacja obszarów centralnych miast – ich pustoszenie i zaniedbanie.

W wybranych do badania 11-tu miastach, programy rewitalizacji czterech miast liczących powyżej 100 tys. mieszkańców (Łódź, Poznań, Gdańsk, Bielsko-Biała) zawierają sformułowania wskazujące na dostrzeganie problemu „urban sprawl”. Problematyka ta nie występuje w programach rewitalizacji pozostałych dużych miast (Kielc i Olsztyna).

W Programie Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Bielska-Białej dostrzega się wyraźnie „Tendencję do rozciągania tkanki miejskiej ... przenoszenie się zamożniejszej części społeczeństwa na peryferia ..., co kojarzy się ściśle z tym, że „... potencjalnie najbardziej atrakcyjna centralna część miasta staje się, poprzez brak dokapitalizowania, obszarem degradacji przestrzennej”. Notowane w Bielsku-Białej ujemne saldo migracji „może wskazywać na proces migracji mieszkańców miasta na tereny sąsiednich gmin wchodzących w skład powiatu ziemskiego bielskiego”(str.43).

Miejski Program Rewitalizacji Poznania tak charakteryzuje zagrożenia dla przestrzeni Poznania i dla znaczenia jego śródmieścia: „... proces intensywnej urbanizacji terenów peryferyjnych jak i naruszenie przez ten proces równowagi struktury zabudowy i systemów ekologicznych ... wpływa destrukcyjnie na obszary śródmiejskie ...” (str. 115) „Największa koncentracja ruchu występuje w Śródmieściu ... . Podstawowym środkiem transportu jest tu samochód (wykorzystuje go 45% badanych), następnie środki komunikacji miejskiej. W grupie samochodów osobowych, 43% to samochody wyprodukowane co najmniej 11 lat temu. Wytyczone ścieżki rowerowe stanowią zaledwie niewiele ponad 4% sieci ulic miejskich i nie stanowią alternatywy wobec transportu miejskiego ... Obecny układ sieci ulic w Centrum miasta opiera się na planach przestrzennych z XIX wieku” (str. 30).

W związku z tymi zagrożeniami cele i zadania rewitalizacji sformułowane w programie rewitalizacji Poznania nakierowane są m.in. na:

- poprawę systemu transportu publicznego,
- poprawę warunków ekologicznych,
- doprowadzenie do uzyskania zrównoważonej struktury mieszkalnictwa w Śródmieściu,
- działania skierowane na stabilizację mieszkańców na terenie Śródmieścia i rozwijanie w jego zasobach szeroko dostępnych i zróżnicowanych powierzchni mieszkalnych, zapobieganie „ucieczce” mieszkańców z obszarów Śródmieścia (str. 134 i dalsze).

W programie rewitalizacji Gdańska pisze się (str. 5), że „... w Gdańsku degradacji ulegają istniejące struktury miejskie, w tym o wysokich walorach historycznych. Dzielnice te nierzadko są opuszczane przez zamożniejszych mieszkańców, poszukujących bardziej bezpiecznych i lepiej wyposażonych w infrastrukturę dzielnic, o znacznie niższym poziomie patologii społecznych. Prowadzi to do całkowitej degradacji poszczególnych fragmentów miasta”.

Uproszczony Program Rewitalizacji Łodzi nie dysponuje tak dokładną diagnozą stanu centrum miasta co Poznań lub Gdańsk, lecz przyjęte w nim ogólne zasady działań rewitalizacyjnych wskazują wyraźnie, że są one odpowiedzią na zagrożenia związane ze zjawiskiem „urban sprawl”.

Do sformułowanych w łódzkim programie zasad rewitalizacji należą (str. 37):

- dążenie do zagospodarowania o wysokiej intensywności ...,
- dążenie do zachowania i wzbogacenia funkcji mieszanych,
- konserwacja i rehabilitacja zabudowy historycznej jako elementu tożsamości...,
- tworzenie bezpiecznych i atrakcyjnych przestrzeni publicznych ,
- zagospodarowanie w ludzkiej skali, zorientowane na użytkownika pieszego,
- wprowadzenie zieleni ulicznej,
- priorytet publicznego transportu ...,
- planowanie dla społeczności lokalnej i z jej udziałem,
- i inne.

Diagnoza stanu łódzkiego Śródmieścia pokazuje, że na jego obszarze liczba mieszkańców zmalała z 22,8% ogółu ludności całego miasta w 1960 r. do 10,9% ogółu ludności Łodzi w 2001 r. „Wyeksploatowanie substancji materialnej przez cały okres powojenny sprawia, że miastu coraz bardziej zagrażają skumulowane skutki śmierci technicznej wielu obiektów mieszkalnych i pofabrycznych. Zjawiska takie obserwuje się już obecnie na wielu obszarach „wewnętrznego miasta” (obszar XIX-wiecznej Łodzi w granicach kolei obwodowej). „Występują wyraźne przestrzenne koncentracje patologii i przestępczości w strefie wewnętrznej skorelowane silnie z obszarami biedy”. „Sprzyjać to będzie konkurowaniu obszarów i ośrodków zewnętrznych z obszarami śródmieścia ...” (str. 4).

Sześć większych miast, które znajdują się wśród 11-tu miast wybranych do badań, planuje i programuje swój rozwój znacznie intensywniej niż wybrane do badań pozostałe jednostki samorządu terytorialnego. Dzieje się tak m.in. dlatego, że miasta te łączą zadania gminy i powiatu (są to miasta na prawach powiatu - „powiaty grodzkie”), co nakłada na nie dodatkowe obowiązki planistyczne. Wśród problemów stawianych w planach i programach większych miast, często znajdują się zagadnienia typowe dla „urban sprawl” - nawet jeśli dane miasto wprost nie zdefiniowało zagrożenia płynącego dla niego ze strony „urban sprawl” i suburbanizacji strefy podmiejskiej tego miasta.

Najlepiej planistycznie i programowo przygotowany do zapobiegania zjawisku „urban sprawl” wydaje się być Poznań. Dysponuje on Programem Strategicznego Rozwoju Miasta (z 1995 r.), Planem Rozwoju Miasta na lata 2005 – 2010, Miejską Strategią Polityki Społecznej, Polityką Transportową Miasta (z 1999 r.), Strategią Ochrony Środowiska, Strategią Rozwoju Rynku Turystycznego w Poznaniu, Strategią Rozwoju Produktu Turystycznego Traktu Cesarsko-Królewskiego w Poznaniu, Miejskim Programem Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego, Wieloletnim Programem i Zasadami Współpracy miasta Poznania z Organizacjami Pozarządowymi, Wieloletnim Programem Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta na lata 2004-2008, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Stosunkowo kompleksowe przygotowanie planistyczne posiadają Bielsko-Biała i Kielce, chociaż to ostatnie duże miasto nie definiuje wprost zagrożenia zjawiskiem „urban sprawl” w swym programie rewitalizacji.

### ***Działania zapobiegające zjawisku „urban sprawl” w programach i projektach rewitalizacyjnych 11-tu miast wybranych do badań***

W zrównoważonej polityce miast, działaniami przeciwdziałającymi rozlewaniu się „plamy miasta” są m.in.:

- skupienie działań w Śródmieściu,
- poprawa stanu mieszkalnictwa w mieście,

- doskonalenie transportu publicznego,
- poprawa stanu zieleni miejskiej,
- poprawa stanu przestrzeni publicznych.

Pod kątem obecności wyżej wymienionych działań można spojrzeć na zawartość programów rewitalizacji i wspartych przez UE projektów rewitalizacyjnych jedenastu wybranych do badania miast.

Zabiegu tego nie można stosować do programów rewitalizacji sporządzonych przez powiaty. Trzeba też uczynić zastrzeżenie, że wśród badanych 11-tu miast, te same cechy zrównoważonej polityki mogą znaczyć co innego w miastach różnej wielkości. Tak np. skupienie się na problematyce centrum miasta ma inne znaczenie w wielkim/ dużym mieście i mieście małym. Problematyka transportu publicznego w mieście małym występuje w zupełnie innym kontekście niż w mieście dużym itd.

W przeglądzie rewitalizacyjnych programów i projektów 11 miast zasygnalizowano jedynie obecność danego działania w programie lub projekcie rewitalizacyjnym. Gdy działanie to występuje w małej skali określano je jako „częściowe”.

Poniżej zestawiono informacje o występowaniu działań świadczących o zrównoważeniu polityki miasta.

Dla zaznaczenia obecności działania w programie lub projekcie zastosowano następujące oznaczenia:

- „+” - dane działanie występuje
- „C” - dane działanie występuje częściowo
- „-” - dane działanie nie występuje

### **Występowanie cech zrównoważonej polityki miasta (zapobiegającej zjawisku „urban sprawl”) w programach i projektach rewitalizacyjnych 11 miast.**

Miasto		Skupienie działań w Śródmieściu	Poprawa mieszkalnictwa	Doskonalenie transportu publicznego	Poprawa zieleni miejskiej	Poprawa przestrzeni publicznych
Bielsko-Biała	LPR	+	+	+	+	+
	Projekty	+	+	C	C	+
Gdańsk	LPR	+	+	C	+	+
	Projekty	+	-	C	+	+
Kielce	LPR	+	C	+	+	+
	Projekty	+	C	+	+	+
Łódź	LPR	+	+	C	C	+
	Projekty	+	+	-	C	C
Olsztyn	LPR	+	+	-	+	C
	Projekty	+	-	-	C	C
Poznań	LPR	+	+	+	C	+
	Projekty	+	-	+	C	+
Chojnice	LPR	+	-	+	+	+
	Projekty	+	-	C	+	+
Gołdap	LPR	+	-	+	C	C
	Projekty	+	-	+	+	+

Mrągowo	LPR	+	-	-	C	C
	Projekty	+	-	-	+	+
Stalowa Wola	LPR	-	-	C	C	C
	Projekty	-	-	C	C	C
Żyrardów	LPR	+	+	+	+	+
	Projekty	+	-	C	+	+

Działania prowadzące do wzmocnienia Śródmieścia podjęto we wszystkich badanych miastach z wyjątkiem Stalowej Woli, która realizuje program rewitalizacji peryferyjnego obszaru przemysłowego o dużym znaczeniu dla tego miasta (tylko projekt rewitalizacyjny Stalowej Woli oceniono jako generujący znaczne dochody).

Stosunkowo najslabiej wypadają w programach i działaniach rewitalizacyjnych działania związane z mieszkalnictwem. Przyczyną tego jest, niestety, ograniczony zakres wsparcia finansowego, jaki na działania związane z mieszkalnictwem można było pozyskać z EFRR w okresie 2004-2006. Mimo, że ograniczenie to nie dotyczyło działań związanych z systemem transportu publicznego w miastach, działania w tej dziedzinie również nie były najmocniejszą stroną analizowanych programów i projektów rewitalizacyjnych. Najkorzystniej wypadły działania dotyczące miejskich przestrzeni publicznych i zieleni miejskiej.

##### **5. Rozprzestrzenianie się miast ("urban sprawl") w Polsce w ocenie niektórych ekspertów i badaczy**

Zjawiska „żywiolowej suburbanizacji” w Polsce były przedmiotem dwóch dużych konferencji naukowych, jakie odbyły się w 2005 r. Materiały z konferencji ukazały się w dwu publikacjach: Problemy suburbanizacji (2005) i Żywiolowe rozprzestrzenianie się miast – narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce (2006).

Żywiolowa suburbanizacja stref podmiejskich wielkich polskich miast jest przedmiotem wielu innych polskich publikacji, jak np. tomu studiów (którego wydanie finansowała Komisja Europejska) M. Gutry-Koryckiej Urban Sprawl Warsaw Agglomeration-case study (2005), Intensyfikacja zagospodarowania metropolii warszawskiej M. Nowakowskiego (2006), czy też prac R. Dylewskiego (2007) i P. Fogła (2005). Zjawisku „urban sprawl” poświęca miejsce wydany w 2007 r. przez Ministerstwo Budownictwa Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju: Polska przestrzeń.

Ocena zjawiska żywiolowej suburbanizacji jest pesymistyczna i odnosi się także do postawy polskich władz lokalnych i administracji rządowej, wykazujących brak reakcji na to zjawisko.

M. Nowakowski wykazuje, iż jest bardzo prawdopodobne, że w 2030 r. tereny zabudowy obecnego warszawskiego obszaru metropolitalnego powiększą się w porównaniu do 1936 r. o ok. 30 razy przy wzroście ludności o około 1 mln mieszkańców. Da to w wyniku gęstość zaludnienia obszaru metropolitalnego ponad dwukrotnie mniejszą niż w latach 30-tych XX wieku i - w efekcie - wielokrotnie większe koszty eksploatacji układu metropolitalnego. Sytuacji tej sprzyja zarówno w Warszawie (i w strefie jej oddziaływania), jak i w innych polskich dużych miastach (i ich strefach zewnętrznych) pokrycie ich obszarów miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego „mniejsze od połowy powierzchni gmin, co w strefach intensywnego zagospodarowania nie powinno mieć miejsca”. Stwierdza to wspomniany już Raport o stanie zagospodarowania kraju, który wielokrotnie podkreśla, że „w dużej części przypadków obszary metropolitalne potrzebują pełnego lub prawie pełnego objęcia planami miejscowymi”.

Raport ten wiąże żywiolową suburbanizację z równoległym zjawiskiem degradacji wewnętrznych przestrzeni dużych miast. Zwłaszcza „w miastach polskich będących w

dalszym ciągu w kryzysie gospodarczym na obszarach centralnych ... następuje sukcesja przez ludność ubogą lub margines społeczny”.

R. Dylewski (2007) zwraca uwagę, że zjawiskom tym towarzyszy zadowolenie „właścicieli rolnych terenów podmiejskich, sprzedających je za wielkie pieniądze, zadowolenie inwestorów kupujących tereny znacznie taniej niż w mieście oraz zadowolenie podmiejskich gmin zwiększających dochody z podatków coraz liczniejszych przybyszów”.

## **6. Wnioski na przyszłość**

Zjawisko żywiłowej suburbanizacji stref podmiejskich dużych i wielkich miast oraz zjawiska degradacji wewnętrznych przestrzeni tych miast należy rozpatrywać jako dwa aspekty tego samego, ekstensywnego, nieprzyjaznego dla środowiska przyrodniczego i kulturowego modelu rozwoju miast związanego z odchodzącą w przeszłość epoką industrialną, a w Polsce z socjalistyczną odmianą industrializacji. Wyżej wymienionym zjawiskom przeciwdziała polityka zrównoważonego rozwoju miejskiego, która jest ważną częścią strategii zrównoważonego rozwoju UE. W polityce tej ważną rolę odgrywa koordynacja rozwoju na poziomie miejskim i lokalnym, oraz partnerstwo pomiędzy miastami a gminami wiejskimi, w tym gminami wiejskimi strefy podmiejskiej. W tym partnerstwie jednak „Miasta powinny być głównymi ośrodkami rozwoju regionów miejskich i przejąć odpowiedzialność za spójność terytorialną” (Karta Lipska).

Szczególne znaczenie w zrównoważonej polityce miejskiej ma dążenie do zwartej struktury zasiedlenia w miastach, w której łączenie mieszkalnictwa, miejsc pracy, edukacji, spędzania czasu wolnego, ma na celu intensyfikację zagospodarowania i zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich jest kluczowym instrumentem takiej polityki.

Wnioski na przyszłość są następujące:

- 1) Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w warunkach polskich wymaga wprowadzenia szeregu zmian instytucjonalnych zarówno na szczeblu zarządzania ogólnokrajowego, jak i w skali miast i gmin wiejskich, zwłaszcza na terenach aglomeracji miejskich. Na szczeblu zarządzania ogólnokrajowego wzmocniona musi zostać polityka miejska, uwzględniająca w znacznie większym niż dotąd stopniu elementy zrównoważenia, co wymaga modyfikacji koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Na szczeblu zarządzania rozwojem obszarów metropolitarnych powinna nastąpić koordynacja działań głównych ośrodków miejskich i otaczających je gmin w postaci związków gmin powoływanych przede wszystkim do wykonywania zadań planistycznych. Tylko takie działania powstrzymają żywiłową suburbanizację i wzmocnią efekty rewitalizacji – odtworzenie i wzmocnienie jakości zdegradowanych obszarów wewnętrznych w miastach.
- 2) Charakterystyczne dla zrównoważonej polityki miejskiej działania w zakresie poprawy stanu stref śródmiejskich, poprawy stanu transportu publicznego, podnoszenia jakości miejskich przestrzeni publicznych i terenów zieleni miejskiej wystąpiły z różną intensywnością w programach i projektach rewitalizacyjnych, realizowanych ze wsparciem UE w latach 2004-2006. Stosunkowo najsłabiej wypadały działania mające na celu poprawę stanu mieszkalnictwa. Również działania poprawiające stan transportu publicznego w miastach nie były najsilniejszą stroną programów i projektów rewitalizacyjnych. Najwięcej działań skupionych było wokół poprawy stanu infrastruktury technicznej i poprawy stanu miejskich przestrzeni publicznych. Kontynuacja działań w tych dwu dziedzinach i intensyfikacja działań w zakresie mieszkalnictwa i publicznego transportu miejskiego, dysponującego dobrymi połączeniami z transportem regionalnym,

wydają się być konieczne w następnych okresach programowania rewitalizacji miast w Polsce.

- 3) Z badania 11-tu miast wynika, że różne miasta są do tego przygotowane w różnym stopniu. Stopień przygotowania do wprowadzania zasad zrównoważonej polityki miejskiej przejawia się w szerokości zakresu planowania (w jego integracji) i uspołecznieniu planowania rozwoju miast i w ich zdolności do mobilizacji środków na rozwój, w tym na rewitalizację. Pod tym względem nieco inaczej należy podchodzić do miast dużych i do miast małych. W grupie zbadanych miast dużych, sytuacja planistyczna Poznania, Bielska-Białej, Gdańska czy Kielc wydaje się dość dobra, mimo, że nie wszystkie wyżej wymienione miasta w swych programach rewitalizacji łączyły cele i instrumenty rewitalizacji ze świadomym zapobieganiem żywiłowej suburbanizacji. W grupie miast mniejszych, działania w kierunku przeciwdziałaniu żywiłowej suburbanizacji nie są tak istotne, ale ważne jest wzmacnianie tych miast jako biegunów oddziaływania na wiejskie otoczenie. Z tego względu podejmowane w ich programach rewitalizacyjnych działania trzeba uznać za trafne.

## **WNIOSKI KOŃCOWE I REKOMENDACJE**

Ocena projektów i programów rewitalizacji wspartych w okresie 2004-2006 przez EFRR w ramach ZPORR pozwala spojrzeć na nie z kilku punktów widzenia.

Projekty rewitalizacyjne realizowano w 113 miastach. Tak duży zasięg działań porządkujących zagospodarowanie miast i dynamizujących ich gospodarkę da się porównać z nielicznymi w historii Polski reformami miejskimi typu działalność Komisji Boni Ordinis (XVIII w.) czy porządkowanie i wzmacnianie gospodarki miast w wyniku działań ministra Franciszka Druckiego-Lubeckiego w Królestwie Polskim (początek XIX w.).

Ta skala inicjatyw rewitalizacyjnych każe pytać czy polska polityka miejska – jej ramy instytucjonalne i prawne – są dostosowane do tej skali przedsięwzięć rewitalizacyjnych, do jakich pobudzają impulsy płynące z programów typu ZPORR.

Działania rewitalizacyjne okresu 2004-2006 nawiązują jednocześnie do akcji rewitalizacji miast prowadzonych na Zachodzie od lat 60-tych XX wieku i rozwijanych m.in. we Inicjatywie Wspólnotowej URBAN. Są one związane z koncepcją zrównoważonego rozwoju i, szczególnie w zastosowaniu do działań rewitalizacyjnych, wymagają zintegrowanego planowania rozwoju miast, łączącego ściśle planowanie przestrzenne z miejską polityką społeczną i gospodarczą.

Dziesięć pytań Komisji Europejskiej dotyczy, ogólnie rzecz biorąc, oceny stopnia, w jakim w programach i projektach rewitalizacji przestrzegano zasad zrównoważonego i zintegrowanego planowania rozwoju i rewitalizacji miast.

Poniżej przedstawiono wnioski końcowe z badań (w pięciu grupach problemowych) oraz wynikające z nich rekomendacje, które adresowane są do podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie ram prawnych, struktur instytucjonalnych oraz zasad planowania i programowania rewitalizacji obszarów zdegradowanych w Polsce.

Wnioski	Rekomendacje	Podmiot odpowiedzialny za wykonanie
<b>Problem 1: Zintegrowane planowanie i programowanie rewitalizacji</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rewitalizacja obszarów zdegradowanych jest elementem ogólnomiejskiej polityki rozwoju. Strategia rewitalizacji powinna być opracowywana w odniesieniu do całego obszaru miasta (powiatu) a program operacyjny - do poszczególnych obszarów kryzysowych, wyznaczonych do rewitalizacji w ogólnym planie strategicznym.</li> <li>Zintegrowany program rewitalizacji cechuje: <ul style="list-style-type: none"> <li>-powiązanie i spójność z dokumentami planistycznymi miasta (powiatu) dotyczącymi rozwoju społeczno-gospodarczego (Strategia rozwoju) i zagospodarowania przestrzennego (Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i odpowiednie plany miejscowe),</li> <li>-ukierunkowanie działań zarówno na odnowę przestrzeni miejskiej, jak i na rozwój społeczno-ekonomiczny,</li> <li>-uwzględnianie różnych aspektów działań: społecznych, środowiskowych,</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Systemowe zmiany w zakresie uregulowań prawnych dotyczących planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, a przede wszystkim: <ul style="list-style-type: none"> <li>-integracja planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego na wszystkich szczeblach zarządzania w państwie,</li> <li>-ujęcie planowania i programowania rewitalizacji obszarów zdegradowanych w systemie planowania (najlepiej w formie odrębnej ustawy dot. rozwoju i rewitalizacji miast),</li> </ul> </li> </ul>	Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa, Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dostosowanie do zintegrowanego planowania i programowania rewitalizacji struktur instytucjonalnych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, a zwłaszcza: <ul style="list-style-type: none"> <li>-włączenie do prac (w szerszym zakresie) Ministerstwa Infrastruktury, odpowiedzialnego m.in. za politykę rozwoju miast,</li> </ul> </li> </ul>	Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-uregulowanie form organizacyjno-prawnych instytucji rewitalizacji, zajmujących się koordynacją całego procesu, nadzorem społecznym oraz działalnością finansowo-inwestycyjną,</li> </ul>	Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa

<b>Wnioski</b>	<b>Rekomendacje</b>	<b>Podmiot odpowiedzialny za wykonanie</b>
<p>ekonomicznych, technicznych,            -kompleksowy zakres zadań (projektów): inwestycyjno-budowlanych ("twardych") oraz społecznych i ekonomicznych ("miękkich"),            -koncentracja i komplementarność projektów, aby uzyskać efekt synergii między projektami,            -identyfikacja podmiotów do realizacji zadań (projektów) i wskazanie ich współpracy,            -nowe metody zarządzania.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trudności w zintegrowanym planowaniu i programowaniu rozwoju i rewitalizacji miast w latach 2004-2006 wystąpiły ze względu na:</li> <li>• brak doświadczeń samorządów lokalnych w zintegrowanym planowaniu i programowaniu,</li> <li>• niedostatek specjalistów w dziedzinie rewitalizacji miast oraz zróżnicowane przygotowanie firm doradczych i projektowych do tworzenia zintegrowanych planów i programów rozwoju jednostek terytorialnych,</li> <li>• niedostosowanie przepisów prawnych w zakresie planowania przestrzennego do wymagań UE odnośnie zintegrowanego planowania rozwoju lokalnego - jako wiodącego w systemie planowania,</li> <li>• niedostosowanie - do zintegrowanego planowania i programowania - struktur</li> </ul>	<p>-określenie zakresu współpracy koordynatorów (operatorów) procesu rewitalizacji z lokalnymi grupami i instytucjami pośredniczącymi na poziomie lokalnym i regionalnym            -oraz instytucjami zarządzającymi w latach 2007-2013 Regionalnym Programem Operacyjnym na poziomie Urzędu Marszałkowskiego,</p>	<p>Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa, Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego</p>
	<p>-stworzenie odpowiedniej organizacji naboru projektów rewitalizacyjnych przez urzędy marszałkowskie w porozumieniu z instytucjami odpowiedzialnymi za Program Operacyjny "Kapitał Ludzki" oraz inne osie i programy.</p>	<p>Marszałkowie województw</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uspołecznienie procesu programowania i wdrażania projektów rewitalizacji obszarów zdegradowanych/kryzysowych.</li> </ul>	<p>Samorzady gminne i powiatowe</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ujęcie problematyki renowacji zasobów mieszkaniowych oraz projektów społeczno-ekonomicznych w lokalnych programach rewitalizacji.</li> </ul>	<p>Samorzady gminne i powiatowe</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nałożenie - na samorzady i administrację rządową - obowiązku gromadzenia danych o przestrzeni (w postaci baz danych w systemie GIS) w powiązaniu z wdrażaniem w Polsce dyrektywy Inspire.</li> </ul>	<p>Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prowadzenie szkoleń nt. zintegrowanego planowania i programowania rozwoju i rewitalizacji miast (dla pracowników samorządów terytorialnych i administracji rządowej oraz dla projektantów).</li> </ul>	<p>Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa, Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego</p>

Wnioski	Rekomendacje	Podmiot odpowiedzialny za wykonanie
instytucjonalnych (na poziomie centralnym, regionalnym, lokalnym).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uporządkowanie terminologii z dziedziny rewitalizacji miast.</li> </ul>	Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa, Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego
<b>Problem 2: Partnerstwo publiczno-prywatne i „inżynieria finansowa” projektów rewitalizacyjnych</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Należy upowszechnić w Polsce, w oparciu o popularyzację udanych przykładów PPP, szeroko stosowany na Zachodzie udział inwestorów prywatnych w rewitalizacji</li> </ul>	Popularyzacja zasady PPP, w tym w dziedzinie działań rewitalizacyjnych, poprzez publikacje naukowe, wspólne konferencje środowisk samorządowych i biznesu, w mediach	Minister właściwy ds. gospodarki, organizacje zrzeszające przedsiębiorców, jednostki samorządu terytorialnego
<ul style="list-style-type: none"> <li>Konieczne jest położenie silniejszego nacisku na udział przedsiębiorców w przygotowaniu programów rewitalizacji; należy to traktować jako swoistą szkołę PPP w dziedzinie rewitalizacji</li> </ul>	Poszerzanie i utrwalanie partnerstwa z kapitałem prywatnym w programowaniu rewitalizacji, zwłaszcza terenów poprzemysłowych; Rozważenie potrzeby powoływania stałych komisji ds. rozwoju ekonomicznego miejskich obszarów kryzysowych z udziałem przedstawicieli samorządu terytorialnego i środowisk biznesu	Samorządy gminne i powiatowe, powiatowe i wojewódzkie rady zatrudnienia, organizacje przedsiębiorców
<ul style="list-style-type: none"> <li>Administracja publiczna, zwłaszcza samorządowa, musi opanować procedury zawierania kontraktów w formule PPP (lub tworzenia spółek podmiotów publicznych i prywatnych)</li> </ul>	Szkolenia administracji samorządowej i środowisk przedsiębiorców w zakresie realizowania celów publicznych w formule PPP	Minister właściwy ds. gospodarki, organizacje przedsiębiorców, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego
<b>Problem 3: Mieszkalnictwo w programach rewitalizacji</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Należy udoskonalić w lokalnych programach rewitalizacji, które w okresie 2007-2013 będą</li> </ul>	Wprowadzenie obowiązku przedkładania przez gminy udoskonalonych pod w/w kątami lokalnych programów	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego

<b>Wnioski</b>	<b>Rekomendacje</b>	<b>Podmiot odpowiedzialny za wykonanie</b>
<p>uzupełniane o nowe projekty mieszkaniowe, sposób programowania mieszkalnictwa poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-kompleksowe ujęcie - w części diagnostycznej programu - stanu całego zasobu mieszkaniowego na obszarze kryzysowym</li> <li>- sformułowanie ogólnych i realizacyjnych celów renowacji zasobu mieszkaniowego</li> <li>-włączanie do puli środków na inwestycje mieszkaniowe środków partnerów niepublicznych i publicznych niegminnych</li> </ul>	<p>rewitalizacji, gdy wystąpią one w okresie 2007 – 2013 o środki UE na projekty mieszkaniowe</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Należy włączyć problematykę renowacji zasobów mieszkaniowych do strategii rozwoju województw i regionalnych programów operacyjnych</li> </ul>	<p>Modyfikacja strategii rozwoju województw i RPO pod kątem włączenia do nich problematyki budownictwa mieszkaniowego i renowacji starych zasobów mieszkaniowych</p>	<p>Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, samorządy wojewódzkie</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Należy włączyć rozwój mieszkalnictwa do dziedzin wspieranych przez politykę państwa</li> </ul>	<p>Nowelizacja Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju pod kątem wspierania rozwoju budownictwa i renowacji zasobów mieszkaniowych</p>	<p>Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Należy opracować programy budownictwa mieszkaniowego o umiarkowanych czynszach, budownictwa mieszkań socjalnych i renowacji starego zasobu mieszkaniowego na poziomie gmin, województw i kraju</li> </ul>	<p>Nowelizacja Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy ... pod kątem wprowadzenia obowiązku posiadania przez gminy, województwa i na szczeblu kraju kompleksowych programów budowy mieszkań o umiarkowanych czynszach i renowacji starych zasobów mieszkaniowych</p>	<p>Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Należy zintensyfikować współdziałanie gmin z TBS-sami oraz podjąć współdziałanie inwestora publicznego z developerami i organizacjami developerów na zasadach PPP w celu realizacji programów budownictwa</li> </ul>	<p>Należy utworzyć federacje TBS-ów oraz związki firm developerskich realizujących gminne, wojewódzkie i krajowe programy budownictwa mieszkaniowego o umiarkowanych czynszach oraz renowację starych zasobów mieszkaniowych</p>	<p>Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa, Minister właściwy ds. gospodarki, organizacje</p>

Wnioski	Rekomendacje	Podmiot odpowiedzialny za wykonanie
mieszkaniowego o umiarkowanych czynszach i renowacji starych zasobów mieszkaniowych		zrzeszające przedsiębiorców budowlanych, TBS-y, jednostki samorządu terytorialnego
<b>Problem 4: Rewitalizacja terenów przemysłowych</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rewitalizacja obszarów przemysłowych jest procesem szczególnie trudnym ze względu na zanieczyszczenie terenów oraz często występujące zadłużenie nieruchomości przemysłowych. Dlatego konieczne są odpowiednie działania na rzecz przygotowania terenów przemysłowych dla inwestorów (likwidacja starych instalacji przemysłowych i zanieczyszczeń środowiskowych oraz "oddłużanie" terenów i obiektów) nie tylko na poziomie lokalnym, ale także regionalnym.</li> <li>• Problemy związane z rekultywacją i zagospodarowaniem terenów przemysłowych spowodowały, że w latach 2004-2006 dofinansowano ze środków EFRR zaledwie 11 projektów rewitalizacji terenów przemysłowych (z ogólnej liczby 178). Były to przedsięwzięcia łatwe, możliwe do realizacji w aktualnych uwarunkowaniach prawnych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przygotowanie odpowiednich podstaw prawnych działań w zakresie rewitalizacji terenów przemysłowych, a przede wszystkim: -doprowadzenie do spójności przepisów dotyczących rekultywacji terenów przemysłowych (ustawy: Prawo ochrony środowiska, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Prawo geologiczne, Prawo górnicze),</li> </ul>	Minister właściwy ds. środowiska
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-sprecyzowanie działań dotyczących rekultywacji oraz zagospodarowania terenów przemysłowych (obecne przepisy rozdzielają te etapy i odpowiedzialność nakładają na różne podmioty, często mające różne cele),</li> </ul>	Minister właściwy ds. środowiska, Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-wprowadzenie niezbędnych uregulowań odnoszących się do rewitalizacji obszarów zdegradowanych, w tym do przemysłowych (w odrębnej ustawie dotyczącej rozwoju i rewitalizacji miast, skoordynowanej z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).</li> </ul>	Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa

Wnioski	Rekomendacje	Podmiot odpowiedzialny za wykonanie
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Powołanie na szczeblu regionalnym odpowiedniej instytucji i funduszu w celu przygotowywania terenów przemysłowych dla inwestorów (prowadzenie: rekultywacji, wyburzeń, inwestycji infrastrukturalnych oraz utrzymywanie terenów do czasu pojawienia się na nie popytu na rynku).</li> </ul>	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sporządzanie regionalnego programu rewitalizacji obszarów przemysłowych - w oparciu o wcześniej przeprowadzoną inwentaryzację terenów i obiektów oraz specjalnie przygotowaną bazę danych.</li> </ul>	Marszałkowie województw
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opracowanie modelowego programu rewitalizacji terenów przemysłowych.</li> </ul>	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego
<b>Problem 5: Przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się miast poprzez rewitalizację miejskich obszarów zdegradowanych</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• W koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju należy uwzględnić współzależność zjawiska nadmiernej i żywiołowej suburbanizacji stref zewnętrznych dużych miast ze zjawiskiem degradacji wewnętrznych stref tych miast, zwłaszcza ich śródmieść</li> </ul>	Nowa koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego
<ul style="list-style-type: none"> <li>• W planach zagospodarowania przestrzennego województw należy uwzględnić współzależność zjawiska żywiołowej suburbanizacji stref zewnętrznych dużych miast ze zjawiskiem degradacji wewnętrznych stref tych miast, zwłaszcza śródmieść</li> </ul>	Aktualizacja planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin	Samorzady wojewódzkie, samorzady gminne

<b>Wnioski</b>	<b>Rekomendacje</b>	<b>Podmiot odpowiedzialny za wykonanie</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Należy zinstytucjonalizować zarządzanie rozwojem obszarów metropolitalnych poprzez koordynację działań głównych ośrodków miejskich i otaczających je gmin w postaci związków gmin, tworzonych do celów wspólnego wykonywania zadań z zakresu planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego</li> </ul>	Ustawowa regulacja zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych	Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa
<ul style="list-style-type: none"> <li>Podstawą lokalizacji inwestycji powinny być ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego</li> </ul>	Likwidacja decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego	Minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa

## BIBLIOGRAFIA

- A. Billert: Problemy rewitalizacji w Polsce na tle doświadczeń niemieckich. Referat wygłoszony na Międzynarodowej Konferencji w Lubaniu Śląskim nt. „Rewitalizacja miast”, 2006
- A. Brouwer, R. Brown, C.A Heller.: Rewitalizacja obszarów miejskich, przemysłowych i powojkowych - sytuacja w Polsce, podejście UE i doświadczenia innych krajów członkowskich. W: Wdrażanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Polsce. Rezultaty Niemiecko-Francuskiego Projektu Doradczego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy (red. W. Sartorius). Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w Polsce, marzec 2005
- E. Chojna-Duch: Szanse i bariery rozwoju systemu finansowego samorządu terytorialnego Polski i wybranych krajów UE – wprowadzenie. W: Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i w innych krajach UE. UW, CSST i RL, Warszawa 2006
- B. Czarnecki, W. Siemiński: Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej. Difin, Warszawa 2004
- M. Cesarski: Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988-2005 – dziedzictwo i przemiany. SGH, Warszawa 2007
- B. Domański: restrukturyzacja terenów przemysłowych w miastach. W: Odnowa miast. Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja. IGPIK, Oddział w Krakowie, 2000
- R. Dylewski: Żywiołowa suburbanizacja w świetle Raportu Komisji Europejskiej. Wnioski dla Polski: Człowiek i Środowisko nr 31 (1-2), 2007
- P. Fogel, M. Kistowski: Kryteria pojemności przestrzennej dla potrzeb planowania przestrzennego w świetle „Strategii dla środowiska miejskiego”. Człowiek i Środowisko nr 29 (1-4) 2005
- Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010r.: czas wyborów. Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 12/09/2001-10-08COM/2001/370
- J. Gorgoń, K. Gasidło, Z. Kamiński, A. Starzewska-Sikorska: Znaczenie przekształceń terenów miejsko-przemysłowych w procesie rewitalizacji miast. W: Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia (P. Lorens - red.). Biblioteka Urbanisty 10. Urbanista, Warszawa 2007
- M. Gutry-Korycka: Urban Sprawl Warsaw Agglomeration - case study. UW, Warszawa 2005
- C. A. Heller: Rewitalizacja obszarów miejskich. Praktyczny przewodnik. Jak opracować lokalny plan rozwoju? Niemiecko-francuski projekt bliźniaczy: Przygotowanie do wdrażania ERDF w Polsce. Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Internet
- A. Jędraszko: Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce. Zarys propozycji założeń nowej Ustawy. Internet, luty 2007
- T. Kayser: Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP); ABC samorządu terytorialnego. FRDL, Warszawa 2006
- A. Klimas: Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle prawa i polityki UE. Finanse Komunalne 1-2/2008
- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Monitor Polski nr 26, poz. 432, 2001
- J. Kornilowicz, T. Żelawski: Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991-2005. Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2007
- M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska: Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz. Dom Wydawniczy ABC, 2006

- W. Kłosowski: Wymogi wobec Lokalnych Programów Rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR. Internet
- J. Korzeń: Integracja narzędzi planowania przestrzennego i strategicznego. W: Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka. Program i streszczenia referatów. II Kongres Urbanistyki Polskiej, Wrocław, 6-8 wrzesień 2006 r.
- J. Kołodziej, M. Tertelis: Tworzenie i aktualizacja lokalnych programów rewitalizacji – skuteczne planowanie i realizacja procesu. W: Wdrażanie EFRR w Polsce. Rezultaty Niemiecko-Francuskiego Projektu Doradczego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy. Warszawa, marzec 2005
- G. Lechman, A. Rodziewicz: Wybrane aspekty opracowywania projektów i programów rewitalizacji. W: Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia (P. Lorens - red.). Biblioteka Urbanisty 10. Urbanista, Warszawa 2007
- P. Lorens (red.): Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia. Biblioteka Urbanisty 10. Urbanista, Warszawa 2007
- P. Lorens: Program operacyjny przekształceń obszaru młodego miasta w Gdańsku. W: Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia (P. Lorens - red.). Biblioteka Urbanisty 10. Urbanista, Warszawa 2007
- M. Mastalerz: Rewitalizacja - Krok naprzód. W: Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia (P. Lorens - red.). Biblioteka Urbanisty 10. Urbanista, Warszawa 2007
- M. Majchrzak: Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach. W: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. (A. Zalewski – red.). SGH, Warszawa 2005
- M. Nowakowski: Intensyfikacja zagospodarowania metropolii warszawskiej. IGPiM, Warszawa 2006
- A. Ostrega, R. Uberman: Formalno-prawne problemy rewitalizacji terenów przemysłowych, w tym pogórnich. Górnictwo i Geoinżynieria - Rok 29, z. 4/2005
- K. Olejniczak: Ewaluacja jako narzędzie zarządzania w sektorze publicznym. W: Rozwój, region, przestrzeń (G. Gorzelak, A. Tucholska - red.). MRR, Warszawa 2007
- J. Palasz: Uporządkujmy przepisy w zakresie rewitalizacji obszarów przemysłowych. Wspólnota. Wydanie Monograficzne, 5.04.2008
- T. Parteka: rewitalizacja struktur metropolitalnych w procesie transformacji. W: Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia (P. Lorens - red.). Biblioteka Urbanisty 10. Urbanista, Warszawa 2007
- I. Pietrzyk: Polityka regionalna UE i regionu w państwach członkowskich. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000
- Podręcznik procedur wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego: stan na dzień 25 października 2005 r. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005
- Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa 2003
- A. Polko: Finansowanie i realizacja rewitalizacji na terenach przemysłowych. Wspólnota. Wydanie Monograficzne, 5.04.2008
- Polska Przestrzeń. Raport o Stanie Zagospodarowania Przestrzennego Kraju, Ministerstwo Budownictwa, Warszawa 2007
- Przewodnik dotyczący kryteriów planowania oraz zarządzania projektami dotyczącymi rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych i powojkowych w ramach ZPORR, finansowanego ze środków funduszy strukturalnych. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004

- Raport o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych na koniec 2003. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
- Raport z Seminarium nt. Restrukturyzacja terenów przemysłowych. Obszar Kraków-Wschód na tle doświadczeń zakładów „Solway”. Zeszyty KIN, seria: Przebudowa miast. Fundacja Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 2000
- M. Rudnicki: Partnerstwo publiczno-prywatne: Wybrane zagadnienia prawno-ustrojowe i prawno-finansowe. Samorząd Terytorialny 7-8/ 2006, Warszawa
- A. Rębowska: Metody diagnozowania i procedury rozwiązywania wybranych problemów w gospodarce przestrzennej. Człowiek i Środowisko nr 1-2/2002, t.26. IGPIK, Warszawa
- K. Skalski: Rewitalizacja starych dzielnic miejskich. W: Odnowa miast. Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja. IGPIK, Oddział w Krakowie, 2000
- K. Skalski: Opracowanie projektów na rzecz rozwoju obszarów miejskich, z uwzględnieniem kwestii zarządzania gruntami. Konferencja nt. Zarządzanie gruntami w ramach kompleksowych projektów finansowanych z funduszy strukturalnych. Warszawa, 27-28 maja 2004
- K. Skalski: Programy rewitalizacji w Polsce. Bilans, perspektywy, zarządzanie. W: Lorens P. (red.): Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia. Biblioteka Urbanisty 10. Urbanista, Warszawa 2007
- K. Skalski: Projekty społeczne w programach rewitalizacji 2007-2013. Urbanista 1/2008
- M. Słodowa-Helpa: Absorpcja funduszy UE. Nieprzewidziane scenariusze, dylematy i obawy. Wspólnoty Europejskie nr 4/161/2005
- T. Topczewska: Rewitalizacja miast w polityce państwa. Człowiek i Środowisko nr 1-2/2007. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2007
- Wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące PPP. Urząd KIE, PPP Instytut, Warszawa 2005
- Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (tekst jednolity uwzględniający zmiany przyjęte przez Komitet Monitorujący ZPORR w dniu 17 marca 2005 r., 12 maja 2005 r. oraz 15 czerwca 2005 r.). Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa
- W. Wańkiewicz: Plany rewitalizacji - miejsce w systemie zarządzania miastem. W: Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia (P. Lorens - red.). Biblioteka Urbanisty 10. Urbanista, Warszawa 2007
- P. Witkowski (z zespołem): Raport o stanie budownictwa w Polsce. Raport 2006. Komputeropis, Warszawa 2007
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r., poz. 1745