

Eliza Farelnik

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

FINANSOWANIE PROGRAMÓW REWITALIZACJI OBSZARÓW MIEJSKICH – ANALIZA DOTYCZĄCYCH DOŚWIADCZEŃ

Streszczenie: Rewitalizacja wybranych obszarów miejskich jest procesem bardzo złożonym, wymagającym zaangażowania wielu podmiotów: władz lokalnych, przedsiębiorców, organizacji, społeczności lokalnej, a także wymagającym bardzo dużych nakładów finansowych. Pojawia się w związku z tym problem znalezienia źródeł finansowania i właściwej konstrukcji montażu finansowego tego typu działań. Celem artykułu jest prezentacja problemów i sposobów finansowania procesu rewitalizacji obszarów miejskich na przykładzie miast województwa warmińsko-mazurskiego, w których wykorzystywano lokalny program rewitalizacji jako instrument planowania rozwoju. Przykład województwa warmińsko-mazurskiego pokazuje, że w latach 2004-2010 działania rewitalizacyjne podejmowały przede wszystkim największe miasta regionu, wykorzystując do ich finansowania głównie środki unijne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), a także środki własne. W dotychczasowym modelu rewitalizacji dominującym w Polsce, małe miasta, którym nie udało się otrzymać dofinansowania z funduszy unijnych, były praktycznie pozbawione możliwości realizacji lokalnego programu rewitalizacji. Optymalną strukturę montażu finansowego wielopodmiotowego procesu rewitalizacji należy w związku z tym budować, wykorzystując korzyści, jakie płyną także z innych instrumentów finansowych (obligacje komunalne, państwowe fundusze celowe), oraz formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Umożliwić to może m.in. opracowanie ustawy o rewitalizacji miast oraz ustawy o utworzeniu krajowego funduszu rewitalizacji miast w Polsce.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, miasto, fundusze unijne.

1. Wstęp

Wraz ze zmianami cywilizacyjnymi, w tym zwłaszcza sposobem gospodarowania, zmieniają się miasta i znajdujące się w nich obiekty architektoniczne, przy czym nie chodzi tu o zmiany strukturalne, ale przede wszystkim o przeobrażenia funkcjonalne. Zgodnie z coraz powszechniejszą zasadą dbałości o zachowanie dziedzictwa kulturowego ludzkości, również w sferze kultury materialnej, stare, historyczne obiekty nie są niszczone, wręcz przeciwnie. Wzmacnia się też powszechne przeświadczenie, że współczesne społeczeństwo powinno być twórczym kontynuatorem wielu poprzednich pokoleń. Zachowanie dziedzictwa materialnego i niematerialnego kon-

kretnego miasta może się okazać jednym z bardziej istotnych czynników w kształtowaniu jego gospodarczej konkurencyjności, i to w dobie znaczącego postępu technicznego, zwłaszcza w sferze technologii informacyjnych czy biotechnologii. Miasta są też współcześnie miejscem szczególnego nasilenia procesów kulturotwórczych, w tym aktywności artystycznej oraz naukowej i badawczo-rozwojowej. Prowadzi to do wzrostu przedsiębiorczości mieszkańców, ale też napływu i trwałej lokalizacji nowych inwestycji bezpośrednich. W miastach, gdzie w sposób szczególnie przejawia się dbałość o wieloaspektowe dziedzictwo kulturowe, również architektoniczne, osiedla się grupa ludzi najbardziej kreatywnych, w tym niezależnych twórców, pisarzy, dziennikarzy, naukowców, projektantów, wynalazców itp. Rodzaj tego typu działalności ludzkiej związanej z dbałością o architektoniczną i przestrzenną tkankę miasta jest najczęściej określane mianem rewitalizacji.

Nadawanie nowych funkcji często cennym obiektom czy obszarom miasta na drodze rewitalizacji jest bardzo istotnym działaniem, które przyczynić się może do rozwiązania wielu problemów przestrzennych, gospodarczych czy społecznych. Program rewitalizacji wymaga współpracy realizatorów cząstkowych projektów, jakimi są władze miasta, przedsiębiorcy, instytucje kultury, organizacje, stowarzyszenia, uczelnie wyższe i ośrodki badawcze czy wreszcie społeczność lokalna. Tak złożony proces, jakim jest rewitalizacja, wymaga zaangażowania ogromnych środków, często niepozostających w dyspozycji jego uczestników. Stąd pojawia się istotny problem poszukiwania źródeł finansowania programów rewitalizacji oraz optymalnej konstrukcji montażu finansowego tego typu przedsięwzięć.

Celem artykułu jest prezentacja problemów i źródeł finansowania procesu rewitalizacji obszarów miejskich na przykładzie miast województwa warmińsko-mazurskiego, w których w latach 2004-2010 wykorzystywany był instrument planowania rozwoju, jakim jest Lokalny Program Rewitalizacji.

2. Istota procesu rewitalizacji obszarów miejskich i modele jej finansowania

Podejmując próbę określenia istoty i charakteru rewitalizacji, należy się odwołać do medycznej etymologii tego pojęcia, według którego: „rewitalizacja (*re* + łac. *vitalis* oznacza *żywozny, życiodajny*) to przywrócenie ludziom starym sprawności fizycznej, sił witalnych”¹.

To, początkowo typowo medyczne, określenie oznaczające „przywracanie życia” zostało przeniesione na grunt architektury i urbanistyki. Mianem rewitalizacji, w odniesieniu do obszarów miejskich, zaczęto określać planowe działania podmiotów lokalnych, inicjowane głównie przez samorząd gminny, polegające nie tylko na modernizacji i adaptacji zdegradowanych terenów i obiektów, ale także na aktywizowaniu społecznym i gospodarczym obszaru poprzez adaptowanie go do pełnienia często zupełnie nowych funkcji.

¹ *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1991, s. 746.

Termin „rewitalizacja” (*revitalisation*) jest najczęściej spotykanym w literaturze określeniem zjawiska kompleksowej odnowy zdegradowanych obszarów miast, używanym przez takich autorów, jak: J. Kromer², W.W. Fritz, E. Joder Timothy, J. Mumphrey³, O. Dziekoński i K. Baczyński⁴, P. Lorens⁵, Z. K. Zuziak⁶, S. Kozłowski, A. Wojnarowska⁷.

Według Z. Ziobrowskiego rewitalizacja jest to skoordynowany proces prowadzony wspólnie przez władze samorządowe, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej i zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju⁸.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR), definiując rewitalizację na potrzeby realizacji regionalnych programów operacyjnych, zwraca również uwagę na cel takich działań, jakim jest wyprowadzenie obszaru ze stanu kryzysowego, w szczególności przez nadanie mu nowej jakości funkcjonalnej i stworzenie warunków do jego rozwoju, w oparciu o charakterystyczne uwarunkowania endogeniczne⁹.

W węższym ujęciu proces rewitalizacji jest utożsamiany z realizacją konkretnego programu rewitalizacji obszaru miejskiego (tzw. lokalnego programu rewitalizacji). Podejście takie przyjęto w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR), gdzie rewitalizację określono jako kompleksowe, zintegrowane, kilkuletnie lokalne programy inicjowane przez samorząd terytorialny dla realizacji działań technicznych, gospodarczych i społecznych – przy uwzględnieniu zasad: spójności terytorialnej i ochrony środowiska naturalnego – na zróżnicowanych obszarach, takich jak: zdegradowane dzielnice miast lub obszary poprzemysłowe i powojkowe¹⁰.

Celem programów rewitalizacji jest motywowanie do rozwijania nowych form aktywności gospodarczej generujących miejsca pracy poprzez oferowanie infra-

² J. Kromer, *Fixing Broken Cities. The Implementation of Urban Development Strategies*, Rutledge, New York 2010.

³ W.W. Fritz, E. Joder Timothy, J. Mumphrey, *Urban Revitalization. Policies and Programs*, SAGE Publication, London 1995.

⁴ *Rewitalizacja miast*, red. O. Dziekoński, K. Baczyński, Area, Poznań 2004.

⁵ *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, red. P. Lorens, Urbanista, Warszawa 2007.

⁶ Z.K. Zuziak, *Strategie rewitalizacji przestrzeni śródmiejskiej*, Monografia 236, Seria „Architektura”, PK, Kraków 1998.

⁷ S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2011.

⁸ *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, red. Z. Ziobrowski, IRM, Kraków 2010, s. 9.

⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych, DzU nr 117, poz. 787.

¹⁰ *Podręcznik procedur wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2006, s. 39.

struktury dostosowanej do potrzeb nowych przedsiębiorstw. Odzwierciedleniem tego celu są działania wspierające ożywienie gospodarcze i społeczne, a także potęgujące potencjał turystyczny i kulturalny terenu. Nadawanie nowych funkcji społeczno-gospodarczych lub przywracanie dawnych funkcji, które w procesie przemian zostały utracone, może dotyczyć następujących obszarów:

- zdegradowanych obszarów miast i dzielnic mieszkaniowych (np. zlokalizowanych w historycznych centrach miast lub osiedli mieszkaniowych tzw. blokowisk);
- obiektów i terenów poprzemysłowych, przez zmianę dotychczasowych funkcji na nowe: gospodarcze, społeczne, edukacyjne, zdrowotne, rekreacyjne i turystyczne;
- obiektów i terenów powojkowych, przez zmianę przeważającej dotychczas zabudowy wojskowej na usługową, gospodarczą, społeczną, edukacyjną, zdrowotną, rekreacyjną czy turystyczną.

Najczęściej rewitalizacji poddawane są obszary, w których kumulują się różnego rodzaju problemy i zjawiska kryzysowe obserwowane w sferze społeczno-kulturowej, gospodarczej i przestrzennej, a przejawiające się w postaci:

- wysokiego poziomu bezrobocia,
- niskiej aktywności ekonomicznej mieszkańców,
- przestarzałych (nieefektywnych) funkcji ekonomicznych obszaru,
- wysokiego stopnia biedy i wykluczenia społecznego,
- dezintegracji społecznej,
- wysokiego poziomu przestępczości,
- niekorzystnych trendów demograficznych,
- wysokiego poziomu degradacji infrastruktury technicznej i społecznej,
- braku ładu i spójnej koncepcji zagospodarowania przestrzeni miasta,
- wyraźnej dewastacji środowiska naturalnego.

„Rewitalizacja jest więc procesem planowych działań inicjowanych i podejmowanych przez podmioty lokalne, w oparciu o kompleksową diagnozę i ocenę stanu posiadanych zasobów (kapitału społeczno-kulturowego, gospodarczego, w tym finansowego i przestrzenno-środowiskowego) i potrzeb podmiotów lokalnej gospodarki w zakresie ich rozwoju, a także uwarunkowań i możliwości płynących z funkcjonowania w pewnym otoczeniu lokalnym, regionalnym, krajowym i globalnym, polegającym na pobudzaniu już istniejących funkcji obszaru miasta określonego jako kryzysowy lub nadawaniu mu nowych funkcji, w celu jego aktywizacji, a tym samym szeroko pojmowanego rozwoju całego miasta (rozwoju lokalnego)”¹¹.

Analiza europejskich doświadczeń w zakresie rewitalizacji obszarów miejskich zależnych m.in. od krajowych i lokalnych uwarunkowań o charakterze prawnym,

¹¹ E. Farelnik, *Relacje ekonomiczne między rewitalizacją obszarów miejskich a rozwojem lokalnym (na przykładzie miast województwa warmińsko-mazurskiego)*, praca doktorska, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2011, s. 96.

organizacyjnym czy finansowym pozwala wyróżnić trzy podstawowe modele rewitalizacji miast utożsamiane z państwami, w których dominowały, tj.: model angielski, model hiszpański i model niemiecki¹².

Model angielski – polega przede wszystkim na znaczącym zaangażowaniu partnerów prywatnych przez budowanie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), i to nie tylko przy realizacji programów rewitalizacyjnych. Zakłada on tworzenie spółek specjalnego przeznaczenia, w skład których wchodzi sektor publiczny i wybrani drogą przetargu inwestorzy prywatni. Inwestorzy prywatni są zazwyczaj odpowiedzialni za pozyskanie środków na finansowanie realizacji projektu. Przykładowe projekty rewitalizacji w tym modelu to: Docklands w Londynie, Grangerown w Newcastle, Johannesburg w RPA.

Model hiszpański – charakterystyczny także dla Portugalii, Irlandii i Grecji, zakłada istotny udział środków Unii Europejskiej w finansowaniu programów rewitalizacji. Wkład własny sektora publicznego jest często uzupełniany udziałem inwestorów prywatnych, tworząc tzw. hybrydowe schematy PPP. Działania rewitalizacyjne zostały zrealizowane w ten sposób w Bilbao, Madrycie, Sewilli.

Model niemiecki – stosowany głównie w niemieckich landach wschodnich oraz w niektórych miastach francuskich, polega na realizowaniu programów rewitalizacji wyłącznie z krajowych środków publicznych.

Ze względu na ograniczoność publicznych zasobów finansowych oraz możliwość wykorzystania funduszy Unii Europejskiej w Polsce najbardziej korzystne i realne jest skorzystanie z doświadczeń hiszpańskich i angielskich, a więc zastosowanie odpowiednio hiszpańskiego i angielskiego modelu rewitalizacji.

Warto zwrócić uwagę na metody i instrumenty finansowe proponowane w ramach tzw. współczesnego europejskiego paradygmatu rewitalizacji, takie jak¹³:

- stopniowe zwiększanie wydatków (publicznych i prywatnych) na rewitalizację,
- sukcesywne rozszerzanie zakresu stosowania grantów celowych,
- stopniowe rozszerzanie źródeł finansowania i przemieszczanie decyzji finansowych na szczebel lokalny,
- coraz szersze wykorzystywanie komercyjnych instytucji finansowych na rzecz współfinansowania procesów i przedsięwzięć rewitalizacji,
- przekształcanie dotacji w odnawialne instrumenty finansowania (takie jak inicjatywa JESSICA).

Postuluje się jednocześnie opracowanie ustawy o rewitalizacji miast polskich oraz ustawy o utworzeniu krajowego funduszu rewitalizacji miast – funduszu celowego, będącego podstawą systemu grantowego, obejmującego granty współfinansujące przedsięwzięcia spełniające cele krajowej polityki rewitalizacyjnej¹⁴.

¹² M. Koźmińska, M. Mastalerz, A. Sarnacka, *Projekty rewitalizacyjne – zawartość i przygotowanie*, „Urbanista” 2006, nr 7, s. 27.

¹³ *Założenia polityki rewitalizacji...*, s. 37.

¹⁴ Tamże, s. 53.

3. Finansowanie rewitalizacji obszarów miejskich w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2004-2013

Aktywność dotycząca planowania i realizowania programów rewitalizacji w województwie warmińsko-mazurskim, podobnie jak w całym kraju, wzrastała w ostatnich kilku latach. Przyczyną większego zainteresowania wykorzystaniem takiego narzędzia planowania i kształtowania rozwoju miast były z pewnością możliwości dofinansowania działań rewitalizacyjnych stworzone przez Unię Europejską, szczególnie w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) na lata 2004-2006 oraz w regionalnych programach operacyjnych obecnej perspektywy finansowej.

W ZPORR na realizację Priorytetu 3. Rozwój lokalny przeznaczono z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) kwotę 727 523 283 euro, tj. 2 804 751 510 zł, z czego 13,8% stanowiły środki na dofinansowanie projektów zlokalizowanych na zdegradowanych obszarach miejskich, przemysłowych i wojskowych (Działanie 3.3).

W okresie programowania polityki rozwoju Unii Europejskiej 2007-2013 wyraźnie zaznaczył się wzrost zainteresowania problematyką urbanizacji, polityki miejskiej, zrównoważonego rozwoju miast oraz racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Zaczęto podkreślać znaczenie takich działań, które służą podnoszeniu atrakcyjności miast, łączeniu miast w sieci, wzmocnieniu roli miast jako biegunów wzrostu, rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy, przedsiębiorczości, innowacyjności, a także ograniczają bezrobocie i nierówności mieszkańców poszczególnych miast i ich dzielnic. Wyrazem przesunięcia wymiaru miejskiego do tzw. głównego nurtu programowania (do poszczególnych programów operacyjnych) była szersza dostępność funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój miast. Miasta stały się beneficjentami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

W województwie warmińsko-mazurskim wartość środków EFRR przeznaczona na realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013 wynosi 6,48% całkowitej alokacji EFRR w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych. Na realizację RPO Warmia i Mazury zaangażowanych ma zostać 1 619 380 528 euro. Na kwotę tę składa się 1 036 542 041 euro środków EFRR, 199 329 736 euro publicznych środków krajowych oraz 383 508 751 euro wkładu prywatnego. Ze względu na przyjętą przez Komisję Europejską w okresie programowym 2007-2013 zasadę monofunduszowości programów operacyjnych współfinansowanie przedsięwzięć środkami unijnymi pochodzi wyłącznie z EFRR.

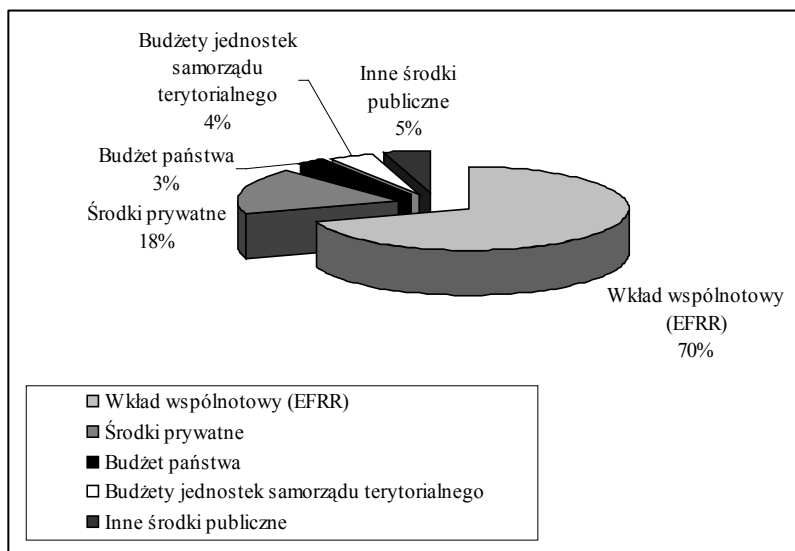
Możliwości wsparcia finansowego działań rewitalizacyjnych ze środków Unii Europejskiej w pozostałych województwach zostały przedstawione w tab. 1.

W RPO Warmia i Mazury działania rewitalizacyjne w ramach Priorytetu 4. Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast otrzymały wsparcie z EFRR o wartości 82 923 364 euro. Wkład wspólnotowy stanowi 70% wartości planowanych działań rewitalizacyjnych. Pozostałą część stanowią będą przede wszystkim środki prywat-

Tabela 1. Środki z EFRR przeznaczone na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych w latach 2007-2013

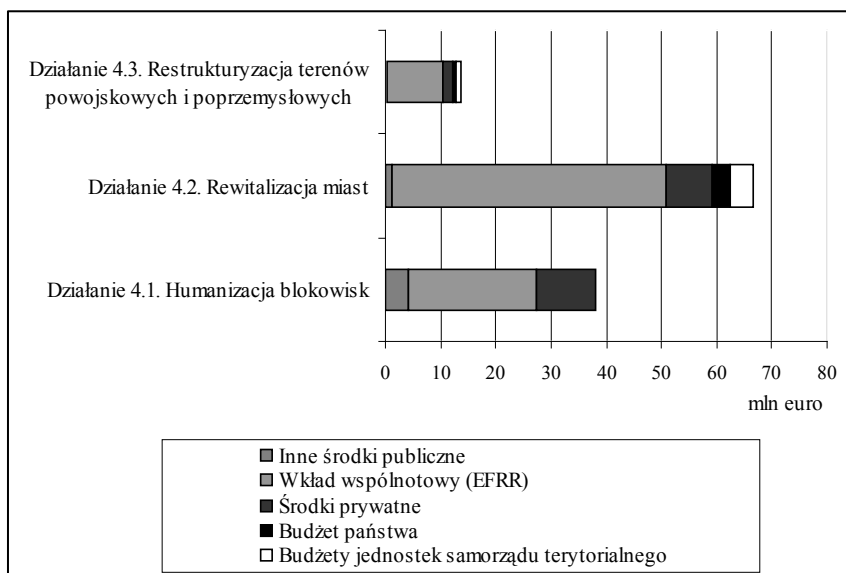
Województwo	Priorytet	Środki EFRR na realizację priorytetu w ramach RPO (euro)	Udział środków z EFRR na priorytet w środkach na RPO ogółem (%)	Działanie w ramach priorytetu dotyczące rewitalizacji obszarów miejskich
Dolnośląskie	9. Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska „Miasta”	106 867 090	8,8	9.1. Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich w miastach powyżej 10 tysięcy mieszkańców
				9.2. Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie mieszkalnictwa w miastach poniżej 10 tysięcy mieszkańców
Kujawsko-pomorskie	7. Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy	85 590 344	9,0	7.1. Rewitalizacja zdegradowanych dzielnic miast
				7.2. Adaptacja do nowych funkcji społeczno-gospodarczych terenów poprzemysłowych i powojсковych
Lubelskie	3. Atrakcyjność obszarów miejskich i tereny inwestycyjne	69 351 273	6,0	3.2 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich
Lubuskie	4. Rozwój i modernizacja infrastruktury społecznej	73 543 153	16,7	4.3. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich
Łódzkie	6. Odnowa obszarów miejskich	100 638 091	10,0	6.1. Rewitalizacja obszarów problemowych
				6.2. Rewitalizacja substancji mieszkaniowej
Małopolskie	6. Spójność wewnątrzregionalna	155 981 854	12,1	6.1. Rozwój miast
Mazowieckie	5. Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu	89 743 340	4,9	5.2. Rewitalizacja miast
Opolskie	6. Aktywizacja obszarów miejskich i zdegradowanych	34 171 585	8,0	6.1. Rewitalizacja obszarów miejskich
Podkarpackie	7. Spójność wewnątrzregionalna	79 541 547	7,0	7.1. Rewitalizacja miast
				7.2. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych
Podlaskie	1. Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie	139 965 734	22,0	1.1. Tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności
Pomorskie	3. Funkcje miejskie i metropolitalne	106 207 892	12,0	3.2. Wzrost atrakcyjności przestrzeni miejskiej (3.2.1. Kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne, 3.2.2. Inwestycje zwiększające potencjał rozwojowy miast)
Śląskie	6. Zrównoważony rozwój miast	312 802 445	18,3	6.2. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych (6.2.1. Rewitalizacja – „duże miasta”, 6.2.2. Rewitalizacja – „małe miasta”)
Świętokrzyskie	6. Wzmocnienie ośrodków miejskich i rewitalizacja małych miast	74 522 654	10,3	6.2. Rewitalizacja małych miast
Warmińsko-mazurskie	4. Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast	82 923 364	8,0	4.1. Humanizacja blokowisk
				4.2. Rewitalizacja miast
				4.3. Restrukturyzacja terenów powojсковych i poprzemysłowych
Wielkopolskie	4. Rewitalizacja obszarów problemowych	54 060 000	4,2	4.1. Rewitalizacja obszarów miejskich
				4.2. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów poprzemysłowych i powojсковych
Zachodnio-pomorskie	5. Turystyka, kultura i rewitalizacja	74 935 655	9,0	5.5. Rewitalizacja (5.5.1. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie treści 16 regionalnych programów operacyjnych.



Rys. 1. Struktura źródeł finansowania Osi 4. Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast w RPO Warmia i Mazury w latach 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Szczegółowy opis osi priorytetowej „Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast” Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013*, Olsztyn 2010, s. 107.



Rys. 2. Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast w RPO Warmia i Mazury – źródła finansowania poszczególnych działań w latach 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Szczegółowy opis osi priorytetowej „Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast” Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013*, Olsztyn 2010, s. 107-109.

ne (18%), środki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (4%) oraz z budżetu państwa (3%). Na rysunku 1 przedstawiono strukturę źródeł finansowania Osi 4. Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast w RPO Warmia i Mazury w latach 2007-2013.

Na największe wsparcie liczyć mogą projekty zgodne z założeniami Działania 4.2. Rewitalizacja miast (łącznie szacuje się, że wartość zaangażowanych środków krajowych i unijnych wyniesie 58 312 160 euro) oraz 4.1. Humanizacja blokowisk (27 394 859 euro). Na działanie 4.3. Restrukturyzacja terenów powojсковych i poprzemysłowych w okresie 2007-2013 przypadnie około 11 849 850 euro. Na rysunku 2 przedstawiono źródła finansowania poszczególnych działań Osi 4. Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast w RPO Warmia i Mazury na lata 2007-2013.

4. Lokalne programy rewitalizacji w miastach województwa warmińsko-mazurskiego – aspekty finansowe

Miasta województwa warmińsko-mazurskiego, poczynając od 2004 r., zaczęły wykorzystywać w planowaniu polityki rozwoju narzędzie w postaci lokalnego programu rewitalizacji rozumianego jako „wieloletni program działań w sferze przestrzeni, urzędzeń technicznych, społeczeństwa i gospodarki, zmierzający do wyprowadzenia danego obszaru zdegradowanego z sytuacji kryzysowej oraz stworzenia warunków do jego dalszego rozwoju, realizowany przez różne podmioty, zgodnie z określonym harmonogramem czasowym i finansowany z różnych źródeł, opracowany, przyjęty i koordynowany przez gminę”¹⁵.

Spośród 49 miast województwa warmińsko-mazurskiego lokalne programy rewitalizacji opracowano w 43 ośrodkach. Jako jedno z pierwszych miast w Polsce rewitalizacji starówki podjął się Elbląg. Początki tego procesu sięgają lat 90. XX w. W pozostałych miastach województwa władze lokalne podejmowały decyzję o opracowaniu programu rewitalizacji zmotywowane możliwością aplikowania o wsparcie z funduszy unijnych, głównie w ramach ZPORR. W perspektywie 2004-2006 powstało więc 20 programów rewitalizacji. W kolejnych latach w miastach podejmowano inicjatywę opracowania programu rewitalizacji będącego aktualizacją i rozwinięciem wcześniejszego programu lub opracowywano program po raz pierwszy. W 2007 r. w województwie były 32 programy rewitalizacji, w 2008 r. było ich 40, a w 2009 r. – 54. W 2010 r. tylko sześć miast nie miało lokalnego programu rewitalizacji (Biała Piska, Miłomłyn, Młynary, Ruciane-Nida, Sępoleń, Zalewo). Pozostałe miasta miały jeden taki program lub więcej, których realizację zaplanowano na lata 2007-2013 lub w dłuższej perspektywie, najczęściej do 2015 lub nawet do 2020 r.

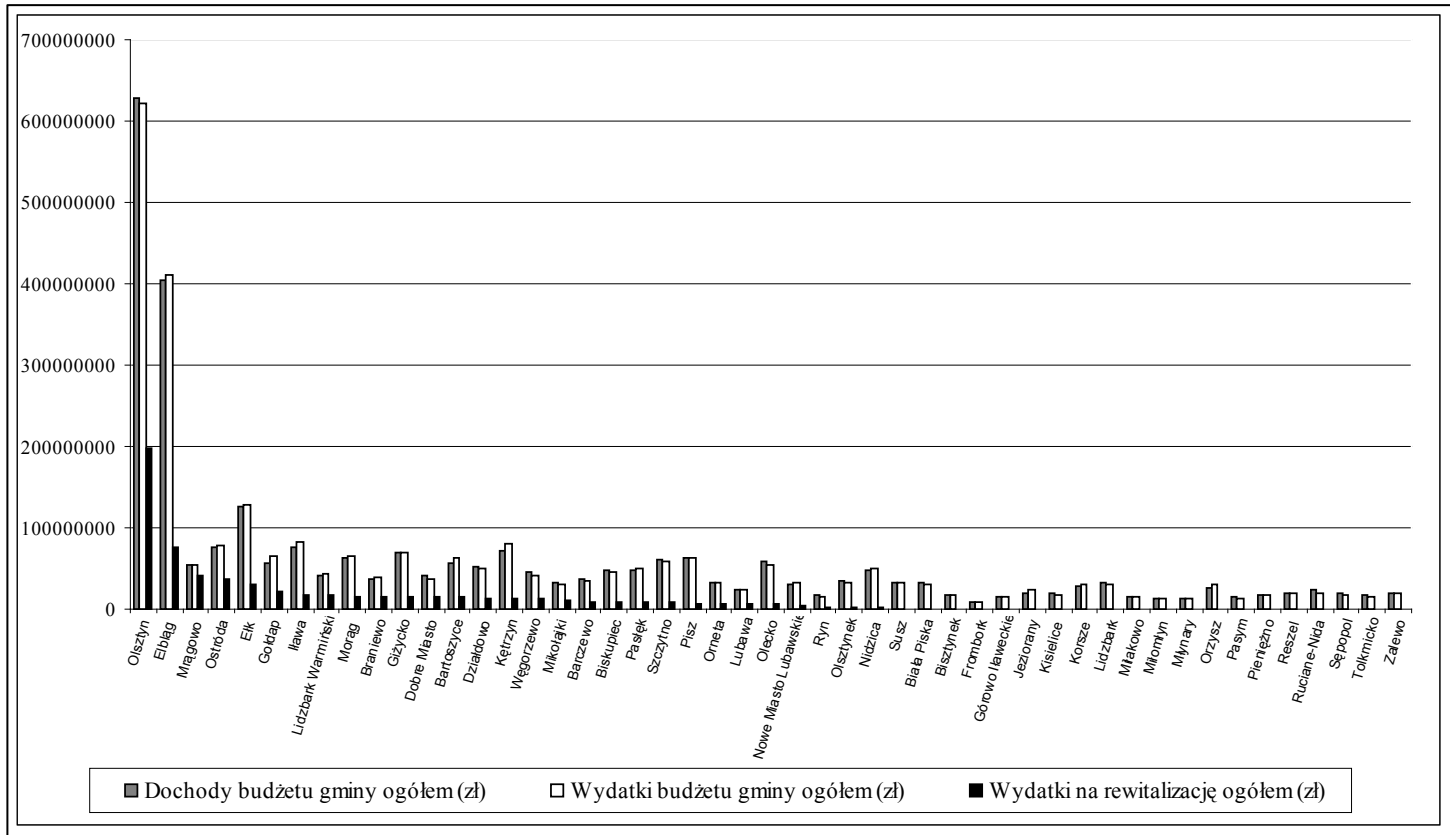
Zaobserwowano, że największe miasta regionu wykazywały wysoką aktywność w zakresie realizacji lokalnych programów rewitalizacji, którą wyraża wysokość po-

¹⁵ Szczegółowy opis osi priorytetowej „Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast” Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013, Olsztyn 2010, s. 44.

niesionych nakładów inwestycyjnych na rewitalizację ogółem. Były to takie ośrodki, jak: Olsztyn, Elbląg, Ełk, Mrągowo, Ostróda, Gołdap, Iława, Lidzbark Warmiński. Miasta, takie jak: Reszel, Ruciane-Nida, Korsze, Górowo Iławeckie, Biała Piska, Jeziorany, Ryn, Pieniężno, Tolkmicko, Miłakowo, Pasym, Bisztynek, Miłomłyn, Frombork, Kisielice, Zalewo, Sępolewo i Młynary, wykazywały najniższą aktywność w zakresie rewitalizacji finansowanej z wykorzystaniem środków zewnętrznych (m.in. środków EFRR). Należy zwrócić uwagę, że w tej grupie znalazły się miasta najmniejsze, z liczbą mieszkańców poniżej 10 tys., które osiągały też najniższe dochody budżetowe.

Porównania aktywności miast w zakresie rewitalizacji dokonano w oparciu o wskaźnik wartości nakładów na projekty rewitalizacyjne zrealizowane w latach 2004-2010, współfinansowane ze środków unijnych ogółem oraz w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wartość nakładów na projekty rewitalizacyjne współfinansowane ze środków unijnych w miastach województwa warmińsko-mazurskiego na tle dochodów i wydatków budżetów gmin przedstawia rys. 3.

Większość programów rewitalizacji w regionie została opracowana w czasie, kiedy to możliwości organizacyjno-finansowe ich realizacji określone były przez ZPORR 2004-2006. Wyjątkiem takiego podejścia jest „spontaniczna” rewitalizacja starego miasta w Elblągu zapoczątkowana pod koniec lat 90. XX w. Przykład Elbląga jest przejawem jednego z początkowych etapów rozwoju rewitalizacji miast w Polsce, kiedy to władze samodzielnie szukały środków w budżetach własnych miast lub innych źródeł o charakterze zewnętrznym, by sfinansować kosztowne projekty odnowy. Ograniczoność środków własnych spowodowała, że na tak prowadzoną rewitalizację, wpisującą się w założenia niemieckiego modelu rewitalizacji, nie zdecydowało się wiele ośrodków miejskich w Polsce. Wysokość wydatków na rewitalizację obszarów miejskich w województwie warmińsko-mazurskim uzależniona była od dwóch grup czynników. Z jednej strony jej wysokość wynikała z indywidualnych potrzeb miasta związanych na przykład ze stanem infrastruktury technicznej i społecznej, jakości zagospodarowania przestrzeni publicznych oraz potrzeb w zakresie rozwiązywania i niwelowania skutków negatywnych zjawisk społecznych. Charakter projektów pilotażowych rewitalizacji, które bardzo często dotyczyły odnowy obiektów historycznych, objętych opieką konserwatora zabytków, oraz fakt, że duże ośrodki skupiają ich więcej niż małe miasta, wyjaśnia zdecydowanie większą wartość przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych w tych największych miastach. Obecnie rozszerza się charakter podejmowanych w tym zakresie działań – w drodze rewitalizacji nowe funkcje nadawane są obiektom poprzemysłowym i powojskowym oraz przekształcane są obszary mieszkalne z zabudową wielkopłytkową. Z drugiej strony wysokość nakładów na rewitalizację uzależniona jest od możliwości finansowania tego rodzaju inwestycji i programów ze środków własnych oraz umiejętności poszukiwania i wykorzystywania zewnętrznych źródeł finansowania. Należy zaznaczyć, że realizowane do tej pory przedsięwzięcia finansowane były przede wszystkim ze środków własnych (środków budżetowych w przypadku miast) oraz ze-

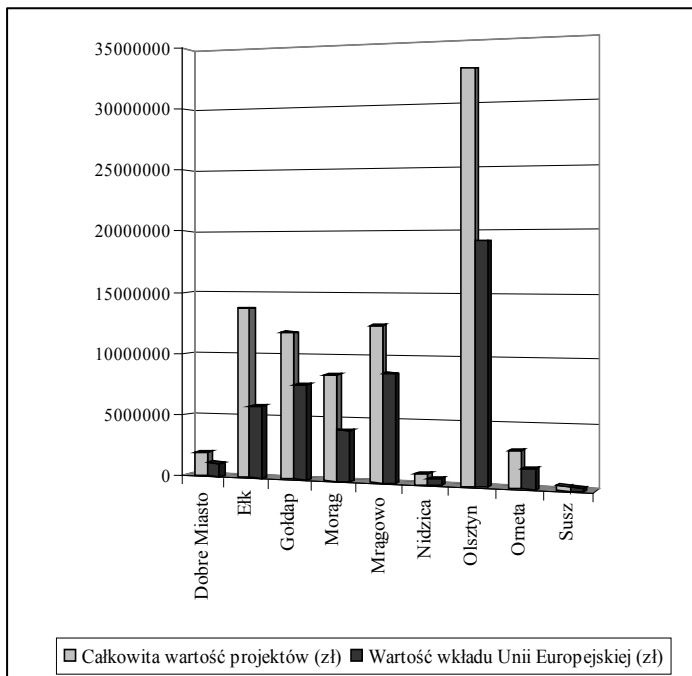


Rys. 3. Wartość wydatków ogółem na projekty rewitalizacyjne współfinansowane ze środków unijnych w miastach województwa warmińsko-mazurskiego na tle dochodów i wydatków budżetowych gmin w 2009 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks, data odczytu 17.01.2011.

wewnętrznych – głównie związanych z ZPORR, a od 2007 r. – z RPO Warmia i Mazury, umożliwiającymi dofinansowanie projektów ze środków EFRR. Inne źródła finansowania rewitalizacji, poza tradycyjnym kredytem, były wykorzystywane w miastach regionu w ograniczonym zakresie.

Skalę działań rewitalizacyjnych podjętych w miastach województwa warmińsko-mazurskiego określa wysokość nakładów poniesionych na projekty wdrożone ze wsparciem środków unijnych. W ramach ZPORR w latach 2004-2006 rozpoczęto realizację projektów w dziewięciu miastach regionu, z których największą wartość miały inwestycje w Olsztynie (gdzie zrealizowano 5 projektów), Ełku (3 projekty), Mrągowie (3 projekty), Gołdapi (2 projekty) i Morągu (2 projekty). Na rysunku 4 przedstawiono wartość projektów zrealizowanych w miastach województwa ze wsparciem z funduszy unijnych w ramach ZPORR (Działanie 3.3. Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne).

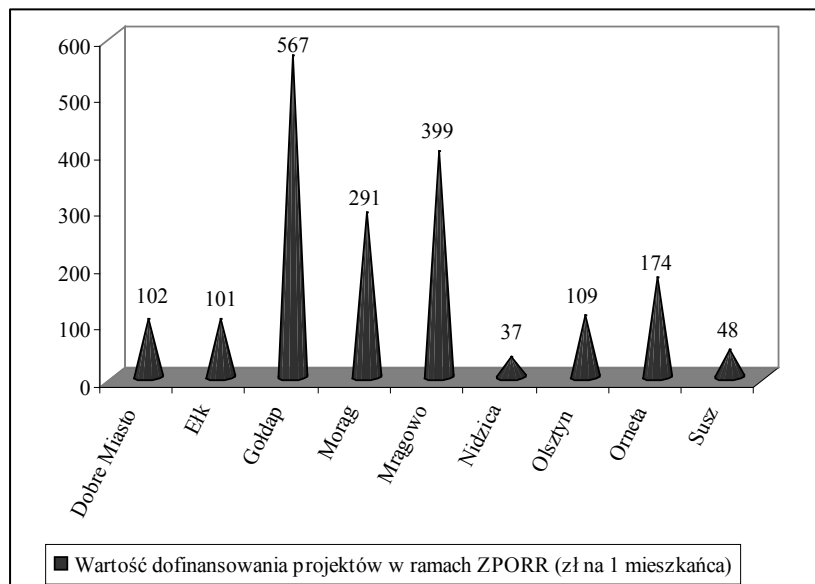


Rys. 4. Wartość projektów zrealizowanych w miastach województwa warmińsko-mazurskiego w ramach ZPORR (3.3. Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z urzędów miast oraz strony MRR, <http://www.mapadotacji.gov.pl/>, data odczytu 17.01.2011.

Średnia wartość środków uzyskanych z EFRR na współfinansowanie projektów rewitalizacyjnych w ramach ZPORR w tych miastach w przeliczeniu na jednego mieszkańca była równa 203 zł. Najwyższy wskaźnik, przekraczający wartość śred-

nią, uzyskały Gołdap, Mrągowo, Morąg. Zbliżony poziom dofinansowania (około 100 zł na osobę) uzyskały Olsztyn, Dobre Miasto, Elk. Najniższy wskaźnik charakteryzował Susz i Nidzicę. Wartość dofinansowania tych projektów rewitalizacyjnych przedstawiono na rys. 5.

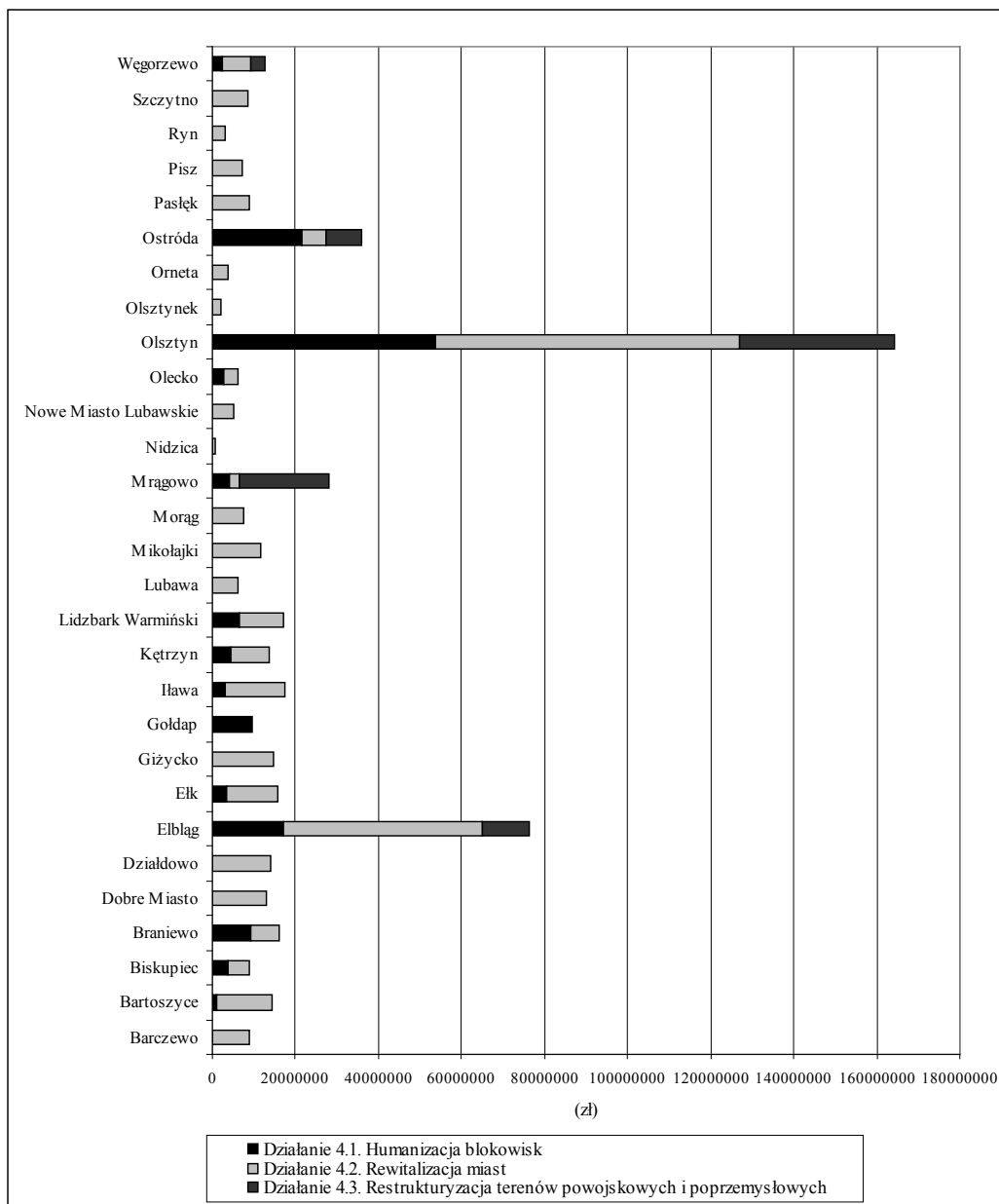


Rys. 5. Wartość dofinansowania projektów realizowanych w miastach województwa warmińsko-mazurskiego w ramach ZPORR *per capita*

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z urzędów miast oraz strony MRR, <http://www.mapadotacji.gov.pl/>, data odczytu 17.01.2011.

Aktywność miast województwa warmińsko-mazurskiego w zakresie realizacji programów rewitalizacji i pozyskiwania zewnętrznych źródeł ich finansowania (w tym z funduszy unijnych) wzrosła w następnej perspektywie unijnej obejmującej lata 2007-2013. W związku ze zmianą podejścia do planowania działań rewitalizacyjnych i wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego określających kryteria delimitacji obszarów rewitalizowanych¹⁶ wiele miast regionu podjęło prace nad aktualizacją posiadanych programów rewitalizacji lub opracowaniem nowych. Potrzeba uaktualnienia programów wynikała również z konieczności zweryfikowania diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczo-przestrzennej miast oraz uwzględnienia udziału nowych podmiotów, które dostrzegły szansę płynącą z realizacji inicjatyw

¹⁶ *Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013. Wytyczne Instytucji Zarządzającej do opracowania Lokalnych Programów Rewitalizacji*, Departament Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego, Olsztyn 2008, s. 7-13.



Rys. 6. Wartość projektów realizowanych w miastach województwa warmińsko-mazurskiego w ramach RPO Warmia i Mazury

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z urzędów miast oraz strony MRR, <http://www.mapadotacji.gov.pl/>, data odczytu 17.01.2011.

zgodnych z koncepcją rewitalizacji obszaru miasta. Większe zainteresowanie tego typu projektami związane być mogło z większą wiedzą i doświadczeniami w zakresie specyfiki rewitalizacji oraz zasad aplikowania o środki unijne. Wymiana doświadczeń z innymi miastami i możliwość zaobserwowania pierwszych efektów pilotażowych projektów rewitalizacyjnych zrealizowanych w miastach regionu i całej Polski przyczyniły się do większej aktywności miast w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych. Dostępność zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji oraz możliwość uzyskania nawet kilkudziesięcioprocentowego wsparcia stanowiły istotny czynnik decydujący o podjęciu wysiłków związanych z opracowaniem programu rewitalizacji czy też wniosku o jego dofinansowanie. Wartość projektów realizowanych w miastach województwa warmińsko-mazurskiego i wartość środków pozyskanych na ich finansowanie z EFRR w ramach RPO Warmia i Mazury przedstawiono na rys. 6. i 7.

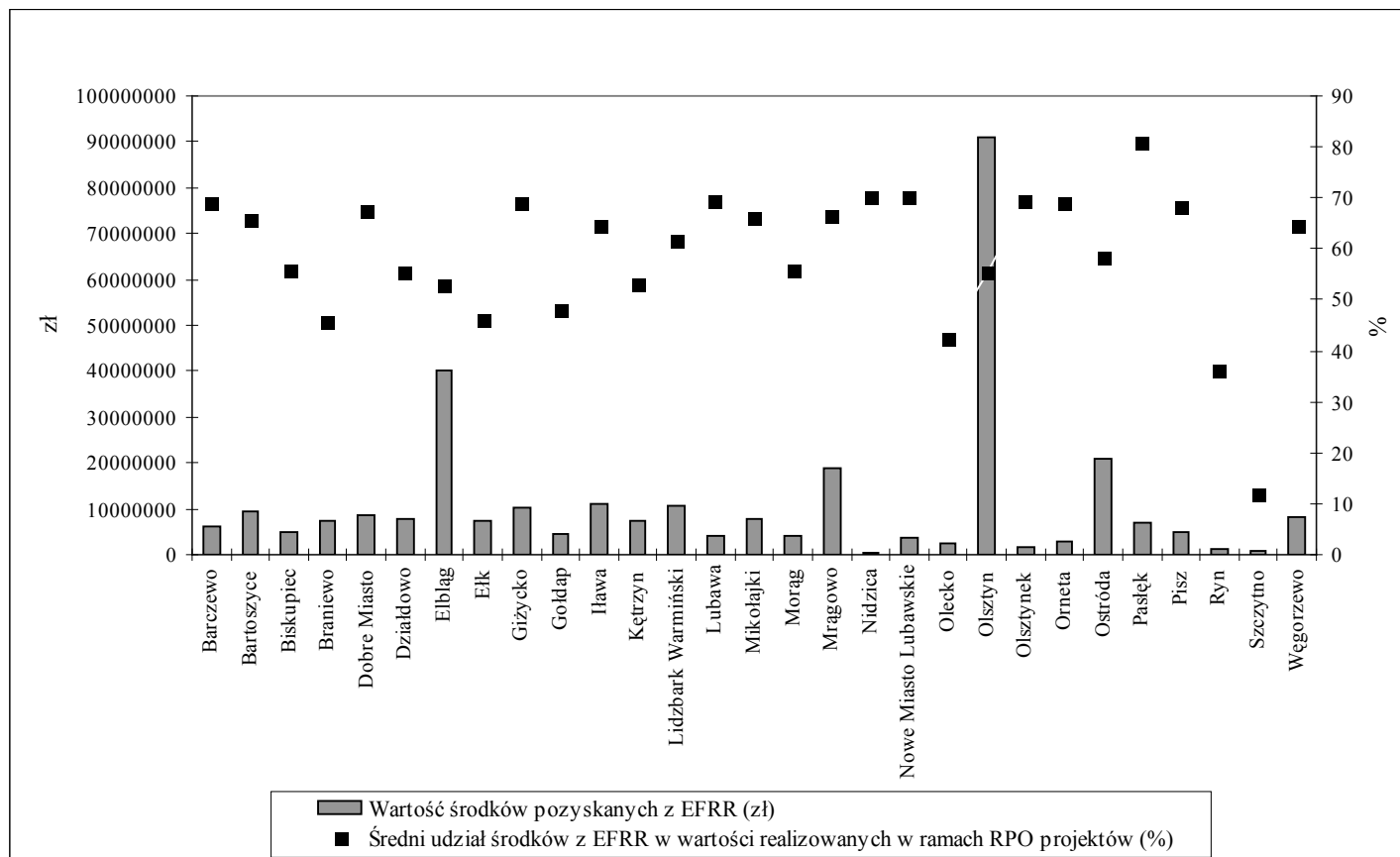
Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego, znacznie wyższe od ich możliwości finansowych, spowodowały, że koniecznością stała się intensyfikacja działań w zakresie wykorzystywania zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Wśród kluczowych czynników warunkujących realizację programu rewitalizacji najczęściej operatorzy LPR wymieniają właśnie dostępność (ograniczoną) środków finansowych (budżetowych), które mogą być przeznaczone na finansowanie kosztownych inwestycji rewitalizacyjnych (np. ze względu na ochronę konserwatorską obiektów lub wymóg rekultywacji obszaru). Miasta, szczególnie te najmniejsze, mają trudności z zapewnieniem wystarczających środków na działalność inwestycyjną, również pozarewitalizacyjną. Jest to istotne ograniczenie, również w kontekście ubiegania się o wsparcie z funduszy unijnych, którego warunkiem jest zabezpieczenie wkładu własnego inwestycji. Możliwość uzyskania dofinansowania inwestycji (nie tylko przecież rewitalizacyjnych) z funduszy strukturalnych stawia często miasta przed alternatywą, który projekt wybrać do realizacji – ten o charakterze rewitalizacji, czy też inwestycję „od nowa”¹⁷.

Z perspektywy wysokiej kapitałochłonności i często długiego okresu realizacji projektów rewitalizacyjnych szczególnie istotny jest nie tylko wybór samego źródła kapitału, ale także umiejętna konstrukcja montażu finansowego projektu, z wykorzystaniem np. emisji obligacji komunalnych czy środków sektora publicznego i prywatnego w formule PPP¹⁸.

Przykłady miast województwa warmińsko-mazurskiego pokazują, że do finansowania rewitalizacji wybranych obszarów wykorzystywane są przede wszystkim środki unijne oraz środki budżetowe jako zabezpieczenie wkładu własnego inwestycji. Programy rewitalizacji realizowane są tam, gdzie trafia wsparcie z EFRR. Małe

¹⁷ E. Farelnek, wyd. cyt. s. 214.

¹⁸ E. Chodkowska, *Wykorzystanie emisji obligacji komunalnych w procesie absorpcji środków finansowych z funduszy unijnych*, „Biuletyn Naukowy UWM”, nr 27(2), Olsztyn 2006, s. 71.



Rys. 7. Wartość środków pozyskanych przez miasta województwa warmińsko-mazurskiego na rewitalizację z EFRR w ramach RPO Warmia i Mazury oraz średni udział ich dofinansowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z urzędów miast oraz strony MRR, <http://www.mapadotacji.gov.pl/>, data odczytu 17.01.2011.

miasta, którym nie udało się uzyskać takich zewnętrznych środków, często rezygnują z tego typu przedsięwzięć (choć często mają już opracowany lokalny program rewitalizacji).

5. Podsumowanie

Rewitalizacja obszarów miejskich jest procesem bardzo złożonym, wymagającym zaangażowania wielu podmiotów: władz lokalnych, przedsiębiorców, organizacji, społeczności lokalnej, a także bardzo dużych nakładów finansowych. Przykład województwa warmińsko-mazurskiego pokazuje, że w latach 2004-2010 działania rewitalizacyjne podejmowały przede wszystkim największe miasta regionu, wykorzystując do ich finansowania głównie środki unijne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), środki budżetowe oraz kredyty bankowe. Małe miasta, którym nie udało się otrzymać dofinansowania z funduszy unijnych, były praktycznie pozbawione możliwości realizacji lokalnego programu rewitalizacji.

Podsumowując, można stwierdzić, że przyszłość i skalę przedsięwzięć rewitalizacyjnych w polskich miastach w sferze finansowej, determinować będą: przyjęty model finansowania rewitalizacji w miastach, w sytuacji ograniczonej ilości środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego i środków sektora prywatnego, a także w obliczu kryzysu gospodarczego: umiejętność budowania optymalnej struktury montażu finansowego wielopodmiotowego procesu, jakim jest rewitalizacja, i wykorzystywanie na jej potrzeby formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), a także innych instrumentów finansowych (obligacje komunalne, państwowe fundusze celowe) oraz możliwości wsparcia działań rewitalizacyjnych w kolejnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej.

Literatura

- Chodkowska E., *Wykorzystanie emisji obligacji komunalnych w procesie absorpcji środków finansowych z funduszy unijnych*, „Biuletyn Naukowy UWM”, nr 27(2), Olsztyn 2006.
- Farelnik E., *Relacje ekonomiczne między rewitalizacją obszarów miejskich a rozwojem lokalnym (na przykładzie miast województwa warmińsko-mazurskiego)*, praca doktorska, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2011.
- Fritz W.W., Joder Timothy E., Mumphrey J., *Urban revitalization. Policies and programs*, SAGE Publication, London 1995.
- GUS, Bank Danych Lokalnych, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks.
- Kozłowski S., Wojnarowska A., *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2011.
- Koźmińska M., Mastalerz M., Sarnaacka A., *Projekty rewitalizacyjne – zawartość i przygotowanie*, „Urbanista” 2006, nr 7.
- Kromer J., *Fixing Broken Cities. The Implementation of Urban Development Strategies*, Routledge, New York 2010.
- MRR, <http://www.mapadotacji.gov.pl/>.

- Podręcznik procedur wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2006.
- Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013. Wytyczne Instytucji Zarządzającej do opracowania Lokalnych Programów Rewitalizacji*, Departament Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego, Olsztyn 2008.
- Rewitalizacja miast*, red. O. Dziekoński, K. Baczyński, Area, Poznań 2004.
- Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, red. P. Lorens, Urbanista, Warszawa 2007.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych, DzU nr 117, poz. 787.
- Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1991.
- Szczegółowy opis osi priorytetowej „Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast” Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013*, Olsztyn 2010.
- Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, red. Z. Ziobrowski, IRM, Kraków 2010.
- Zuziak Z. K., *Strategie rewitalizacji przestrzeni śródmiejskiej*, Monografia 236, Seria „Architektura”, PK, Kraków 1998.

FINANCING OF URBAN REVITALIZATION PROGRAMS – ANALYSIS OF CURRENT EXPERIENCE

Summary: The revitalization of selected urban areas is a very complex process that requires the involvement of many actors: local authorities, entrepreneurs, organizations, communities and it also requires very large funds. There is, therefore, the problem of finding sources of financing and financial engineering of the proper construction of those activity types. The purpose of this article is to present problems and ways of financing the urban revitalization process on the example of cities of Warmia and Mazury, which was used as a tool for local development planning revitalization program. The example of Warmia-Mazury shows that in the range of years 2004-2011 the main revitalization activities took place in the biggest cities in the region. They used funding mainly based on EU funds (European Regional Development Fund), as well as their own assets. In the current dominant model of revitalization in Poland small towns, which failed to receive funding from the EU funds, did not have any realization of the Local Revitalization Program. The optimal structure of financial engineering of a multi-stakeholder process of revitalization should therefore be built using the benefits that come from other financial instruments (municipal bonds, state funds) and the formula of public-private partnership (PPP). This may allow the development of law on urban renewal and the act to establish a national urban revitalization fund in Poland.

Keywords: revitalization, town, European Union funds.