

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 395

**Finanse i rachunkowość
na rzecz zrównoważonego rozwoju –
odpowiedzialność, etyka, stabilność finansowa
Tom 1. Finanse**

Redaktorzy naukowci
Grażyna Borys
Robert Kurek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Magdalena Kot
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-519-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120
53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl
Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Joanna Antczak: Wpływ opłat środowiskowych na wyniki przedsiębiorstwa.....	11
Bartosz Bartniczak: Możliwości wykorzystania instrumentów zwrotnych w projektach z zakresu gospodarki odpadami.....	21
Sylwia Bożek, Beata Dubiel: Realizacja ryzyka nadzwyczajnego a kompensata jego skutków przez ubezpieczenie.....	30
Dorota Burzyńska: Zrównoważona gospodarka wodna na przykładzie metropolii paryskiej.....	42
Iwona Dorota Czechowska: Poszukiwanie rzetelności w kontekście kodeksów zawodowych na przykładzie sektora bankowego.....	53
Karolina Daszyńska-Żygadło, Bożena Ryszawska: Rola społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w <i>sustainability transition</i>	62
Anna Dąbkowska: Udział kredytu bankowego w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i w Niemczech.....	73
Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo: Wybrane aspekty CSR na rynku finansowym. Wyniki badań na reprezentatywnej próbie polskiego społeczeństwa.....	84
Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj: Dysfunkcje systemu sprawozdawczości w jednostkach sektora finansów publicznych.....	94
Renata J. Jedlińska: Wpływ gospodarki wirtualnej na gospodarkę realną – wybrane zagadnienia.....	104
Szymon Kasprowski: Kontrola zasadności pobierania świadczeń w razie choroby i macierzyństwa w polskim systemie ubezpieczeń społecznych w latach 2005–2013.....	117
Lidia Kłos: Źródła finansowania ochrony środowiska w Polsce.....	129
Magdalena Kogut-Jaworska: Problem nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wobec wyzwań rozwojowych w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020.....	139
Jan Koleśnik: Postkryzysowe narzędzia analizy nadzorczej a poziom bezpieczeństwa europejskiego systemu bankowego.....	149
Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska: Wykupy obligacji korporacyjnych na rynku Catalyst w latach 2013–2014 – na przykładzie obligacji deweloperskich.....	158
Jolanta Korkosz-Gębska: Wspieranie i promocja innowacji ekologicznych na przykładzie województwa lubelskiego.....	168

Andrzej Koza: System kwotowy a zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Czechach i w Polsce	178
Wojciech Krawiec: Inwestowanie zaangażowane społecznie jako forma realizacji koncepcji SRI	190
Danuta Król: Wybrane instrumenty wspierania rozwoju lokalnego	201
Barbara Kryk: ERES jako wyraz rangi środowiska naturalnego w statystyce publicznej	210
Robert Kurek: Bitcoin a ekonomiczne funkcje pieniądza	219
Elwira Leśna-Wierszółowicz: Istota nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi w Polsce	229
Irena Łacka: Problemy oceny efektywności podmiotów ekonomii społecznej	241
Ewa Mazur-Wierzbicka: Nakłady inwestycyjne w ochronie środowiska w Polsce	252
Jarosław Pawłowski: Ekorating telefonów komórkowych	263
Tomasz Potocki: Instytucjonalne uwarunkowania i mechanizmy podnoszenia świadomości finansowej	274
Adriana Przybyszewska: Zagrożenia i grupy ryzyka współczesnych mikro-finansów	286
Ewa Spigarska: Opłata za gospodarowanie odpadami jako dochód gminy....	297
Błażej Suproń: Wpływ elektronicznego systemu poboru opłat drogowych na inwestycje przedsiębiorstw na przykładzie województwa zachodniopomorskiego	307
Magdalena Swacha-Lech: Problem świadomości finansowej w kontekście gromadzenia oszczędności emerytalnych	317
Marta Szaja: Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju a planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym	331
Marek W. Szewczyk: Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego powiatów województwa lubelskiego	342
Magdalena Ślebocka: Finansowy aspekt koncepcji rewitalizacji miast w świetle założeń do projektu ustawy o rewitalizacji	355
Aneta Tylman: Rewitalizacja jako kluczowy aspekt polityki finansowania i rozwoju zrównoważonego miast	364
Stanisław Wieteska: Emisja dwutlenku węgla przez pojazdy mechaniczne jako element zewnętrznych kosztów transportu drogowego w Polsce.....	372
Rafał Wilczyński: Znaczenie struktury właścicielskiej spółek publicznych dla rozwoju polskiego rynku kapitałowego w latach 2008–2012	386
Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn: Nierówności dochodowe gospodarstw domowych w Polsce w kontekście zrównoważonego rozwoju	396
Justyna Zabawa: Ekologiczne wyzwania współczesnej bankowości – przypadek grupy Deutsche Bank	408
Agnieszka Żołądkiewicz: Ekogospodarka w działalności banków jako przejaw koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu	418

Summaries

Joanna Antczak: Impact of environmental fees on company's financial results	11
Bartosz Bartniczak: The ability to use repayable instruments in projects relating to waste management.....	21
Sylwia Bożek, Beata Dubiel: Materialization of the exceptional risk vs. compensation of its effects by insurance.....	30
Dorota Burzyńska: Sustainable water management on the example of Paris Metropolis.....	42
Iwona Dorota Czechowska: The search for fairness in the context of professional codes on the example of the banking sector.....	53
Karolina Daszyński-Żygadlo, Bożena Ryszawska: The role of corporate social responsibility in <i>sustainability transition</i>	62
Anna Dąbkowska: The share of bank credit as sources of SMEs financing in Poland and in Germany	73
Leszek Dziawgo, Danuta Dziawgo: Selected aspects of CSR in the financial market – survey results on a representative sample of Polish society.....	84
Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj: Dysfunctions of the reporting system in public finance sector units	94
Renata J. Jedlińska: The effect of virtual economy on the real economy – selected issues.....	104
Szymon Kasprowski: The inspection of legitimate receiving of benefits in case of sickness and maternity in the Polish social insurance system in the years 2005–2013.....	117
Lidia Klos: Sources of financing the environmental protection in Poland.....	129
Magdalena Kogut-Jaworska: Problems of excessive indebtedness of self-government units in Poland in the context of rising challenges for development in the European Union's financial perspective for 2014–2020.....	139
Jan Koleśnik: Post-crisis tools of the supervisory review process vs. the level of safety of the European banking system.....	149
Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska: Corporate bond redemption on the Catalyst market in the years 2013–2014 – the example of the property developers bonds	158
Jolanta Korkosz-Gębska: Supporting and promotion of eco-innovations based on The Lubelskie Voivodeship	168
Andrzej Koza: Quota scheme vs. employment of people with disabilities in The Czech Republic and Poland.....	178
Wojciech Krawiec: Impact investing as a form of the realization of SRI conception.....	190
Danuta Król: Some local development support tools	201

Barbara Kryk: EEEA as evidence for the importance of the natural environment in public statistics	210
Robert Kurek: Bitcoin vs. economic functions of money	219
Elwira Leśna-Wierszółowicz: The essence of supervision of open pension funds in Poland	229
Irena Łącka: Problems of effectiveness evaluation of social economy entities	241
Ewa Mazur-Wierzbicka: Investment outlays in the environmental protection in Poland	252
Jarosław Pawłowski: Eco rating of mobile phones	263
Tomasz Potocki: Institutional conditions and mechanisms which improve the level of financial capabilities	274
Adriana Przybyszewska: Hazards and risk groups of modern microfinance	286
Ewa Spigarska: Fee for waste management as an income of a commune	297
Błażej Suproń: Influence of electronic road toll collection system on business investments on the example of The West Pomeranian Voivodeship	307
Magdalena Swacha-Lech: The problem of financial awareness in the context of gathering of retirement savings	317
Marta Szaja: The realisation of sustainable development concept vs. local-level spatial planning	331
Marek W. Szewczyk: Spatial diversity of economic development of poviats of The Lubelskie Voivodeship	342
Magdalena Ślebocka: Financial aspect of the concept of urban renewal in the light of the objectives of the project of Revitalization Act	355
Aneta Tylman: Revitalization as the key aspect of the financing and urban sustainable development policy	364
Stanisław Wieteska: Carbon dioxide emissions by motor vehicles as part of the external costs of road transport in Poland	372
Rafał Wilczyński: Significance of public companies ownership structure for Polish capital market development in the years 2008–2012	386
Andrzej Wołoszyn, Romana Głowicka-Wołoszyn: Income inequality of Polish households in the context of sustainable development	396
Justyna Zabawa: Environmental challenges of contemporary banking – the case of Deutsche Bank Group	408
Agnieszka Żołądkiewicz: Ecomanagement in the activities of banks as a manifestation of the concept of corporate social responsibility	418

Magdalena Ślebocka

Uniwersytet Łódzki
e-mail: magdalena.slebocka@uni.lodz.pl

**FINANSOWY ASPEKT KONCEPCJI
REWITALIZACJI MIAST W ŚWIECIE ZAŁOŻEŃ
DO PROJEKTU USTAWY O REWITALIZACJI**

**FINANCIAL ASPECT OF THE CONCEPT OF URBAN
RENEWAL IN THE LIGHT OF THE OBJECTIVES
OF THE PROJECT OF REVITALIZATION ACT**

DOI: 10.15611/pn.2015.395.33

Streszczenie: Rewitalizacja to koncepcja odnowy zdegradowanej przestrzeni miejskiej z reguły uwzględniana w strategiach rozwojowych miast. Należy pamiętać, że prowadzenie działań w tym przedmiocie w pierwszym rzędzie wymaga dokładnego, precyzyjnego określenia środków finansowych przeznaczanych na ich rzecz w długim horyzoncie czasowym. Zatem gromadzenie, pozyskiwanie funduszy pochodzących zarówno od instytucji publicznych, jak i od inwestorów prywatnych jest niezmiernie ważnym elementem obejmującym planowanie działań rewitalizacyjnych. Celem artykułu jest przedstawienie kwestii związanych właśnie z finansowymi aspektami projektu ustawy o rewitalizacji.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, strategie rozwojowe miast.

Summary: Revitalization is a concept of degraded urban renewal usually included in the urban development strategies. It is necessary to keep in mind that carrying out activities on the subject in the first place requires a careful, precise definition of the financial resources allocated to them in the long term. Therefore, gathering, collecting funds from the public institutions and also from private investors is a vital part of revitalization of activities involving planning. The aim of this article is to present the key issues related to just the financial aspects of the project of Revitalization Act.

Keywords: revitalization, urban development strategies.

1. Wstęp

Współczesne miasta nie tylko odgrywają istotną rolę w życiu społecznym, lecz także tworzą podstawy rozwoju gospodarczego państw. Traktowane są jako złożone, dynamiczne systemy, w których zachodzące zmiany są m.in. efektem działań wynika-

jących z przyjętych strategii rozwojowych. I chociaż są one kolebką innowacyjnych rozwiązań, służą społeczeństwu, kreują i wdrażają zasady zrównoważonego rozwoju, np. dzięki funkcjonującym w nich ośrodkom badawczym, to same wymagają pomocy. Występują w nich problemy stwarzające zagrożenie zarówno dla obecnego, jak i przyszłego prawidłowego funkcjonowania. Problemy te dotyczą m.in. [Zrównoważona rewitalizacja... 2014]:

- bezrobocia,
- degradacji fizycznej,
- wykluczenia społecznego,
- wykluczenia zawodowego, czy wreszcie
- degradacji obszarów miejskich.

W szczególności są one efektem braku skutecznej i racjonalnej polityki rozwoju i rewitalizacji. W obecnej sytuacji istotnego znaczenia nabiera potrzeba wypracowania wzorów pomagających uzyskać pewien model procesów odnowy, odbudowy zdegradowanej poprzez nadmierną czy niewłaściwą eksploatację tkanki miejskiej. Kompleksowość rewitalizacji powinna się odnosić nie tylko do poprawy warunków życia w miastach i jakości przestrzeni publicznej, lecz także wzrostu konkurencyjności miast w skali ponadlokalnej, a nawet i ponadnarodowej.

Celem artykułu jest wskazanie podstawowych aspektów finansowych zawartych w projekcie ustawy o rewitalizacji i problemów z nimi związanych. Projekcie, który – wielokrotnie zmieniany i modyfikowany – przygotowujący jest przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju; stał się obecnie jednym z priorytetowych obszarów działań, zważywszy na istotność tego problemu, jak również z punktu widzenia nowej perspektywy finansowania Unii Europejskiej na lata 2014–2020, w której koniecznością jest wypracowanie rozwiązań systemowych dla całych obszarów miejskich.

Pomocne w tym będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakie jest miejsce rewitalizacji i procesów z nią związanych w rozwoju miast, a także wskazanie miejsca tego procesu w strategiach rozwojowych.

Należy jednocześnie pamiętać, że „projekt ustawy o rewitalizacji powstaje w kontekście tworzenia i dopasowywania polskich programów i instrumentów obszaru budownictwa, mieszkalnictwa, planowania przestrzennego i ochrony środowiska do zasad trwałego i zrównoważonego rozwoju, jak i do wynikających z nich standardów europejskich i międzynarodowych” [*Podręcznik rewitalizacji...* 2003]. Prawidłowo skonstruowany akt prawny pozwoli uniknąć błędów i problemów we wdrażaniu inicjatyw związanych z rewitalizacją i jednocześnie zapewni optymalne wykorzystanie środków pieniężnych przeznaczonych na ten cel.

Metody badawcze wykorzystane w artykule opierają się na: studiach literaturowych, analizie projektu ustawy o rewitalizacji i dokumentów o znaczeniu strategicznym dla procesu rewitalizacyjnego.

2. Strategie rozwojowe miast jako wytyczne do tworzenia programu rewitalizacji

Strategie rozwojowe miast z reguły są dokumentami określającymi cele i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego, które powinny służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, wpływając w znaczący sposób na poprawę jakości życia na danym terenie. Istotnym elementem w strategiach rozwojowych są wytyczane i charakteryzowane cele operacyjne, w których określone są priorytety oraz najważniejsze zadania wraz z określeniem sposobu ich finansowania. Powinny one zatem uwzględniać problematykę rewitalizacji, zważywszy na fakt, że rewitalizacja jest z założenia programem wieloletnim oraz ważnym, jeśli nie najważniejszym elementem strategii lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

„Większość miast posiada plany rozwoju miejskiego, na których obszary wskazujące oznaki degradacji [...] są zaznaczone jako obszary wymagające szczególnej uwagi” [Zrównoważona rewitalizacja... 2014]. Związane jest to m.in. z możliwością pozyskiwania środków ze źródeł unijnych. Jednocześnie ważne jest, aby w tych dokumentach występowało powiązanie na linii plan rewitalizacyjny a strategia rozwojowa. Brak powiązań pomiędzy tymi dwoma dokumentami, zajmującymi istotne miejsce w funkcjonowaniu miasta, spowodować może wiele problemów, poczynając od legislacyjnych, aż do finansowych włącznie.

Generalnie wskazuje się na trzy główne płaszczyzny samego procesu rewitalizacyjnego, które powinny być uwzględniane w kontekście opracowywanych strategii rozwojowych. Są to:

- ochrona dziedzictwa,
- integracja społeczna,
- i najważniejsza, przekładająca się na późniejszą sytuację danej jednostki – aktywizacja ekonomiczna.

Na każdej z wymienionych płaszczyzn sformułowano cele uściślające działania podjęte w ramach rewitalizacji. Są to: cele techniczne, urbanistyczno-architektoniczne, środowiskowe i społeczno-ekonomiczne. Te ostatnie związane są bezpośrednio z podejmowanymi działaniami mającymi na celu ożywienie gospodarcze i poprawę poziomu życia mieszkańców danej społeczności lokalnej.

Można zatem założyć, że rewitalizacja powinna być jednym z programów wdrażających w życie przyjęte strategie rozwojowe. Oznacza to, że programy rewitalizacyjne nierozzerwalnie związane są z koncepcją rozwoju strategicznego miast, która jest odpowiedzią na wyzwania zrównoważonego rozwoju. Muszą więc w swej konstrukcji wypracować płaszczyznę scalającą element społeczny, środowiskowy oraz ekonomiczny, a także przestrzenno-funkcjonalny. Niemniej jednak z oceny dotychczasowych rozwiązań wynika prawie jednoznacznie brak kompetencji i uprawnień, aby kompleksowo zaplanować i realizować przedsięwzięcia z tego zakresu. Na przeszkodzie temu stać może m.in. [Założenia ustawy... 2014]:

- brak świadomego wyznaczania celów prowadzonych działań, przygotowywanie projektów bez kompleksowej diagnozy sytuacji danego obszaru,
- wykorzystywanie programów rewitalizacji wyłącznie jako narzędzia pozyskiwania środków europejskich, a nie sformułowania realnych działań na rzecz poprawy sytuacji w obszarze kryzysowym,
- brak kompleksowości prowadzonych działań, sprowadzanie rewitalizacji do procesu budowlanego, pomijanie czynników społecznych w przygotowaniu i realizacji procesów rewitalizacji,
- brak niezbędnej koordynacji między instytucjami publicznymi przy opracowaniu programów rewitalizacji (szkuby ochrony zabytków, pomocy społecznej, urzędy pracy itd.),
- brak trwałości, ciągłości działań rewitalizacyjnych w gminach (które niejednokrotnie są obecnie podejmowane *ad hoc*, jedynie gdy pojawia się możliwość otrzymania zewnętrznych środków).

Podsumowując, obecnie nie ma dokumentów strategicznych obejmujących rozwój miast nieuwzględniających programu rewitalizacyjnego, programu niejednokrotnie stającego się naczelną osią całej strategii. Idąc dalej, można pokusić się o stwierdzenie, że powodzenie programu rewitalizacji, oprócz prawidłowo skonstruowanej ustawy określającej precyzyjnie warunki tworzenia takich programów, uzależnione jest od zawarcia jej w strategiach rozwojowych.

3. Program rewitalizacji jako gwarant rozwoju miast w świetle założeń do projektu ustawy o rewitalizacji – aspekt finansowy

Rewitalizacja jest kluczowym wyzwaniem wymagającym zintegrowanego podejścia. To nie tylko konserwacja zabytków, rekonstrukcja starych kamienic czy fragmentów tkanki miejskiej, lecz proces charakteryzujący się kompleksowością i długotrwałością, którego głównym celem jest przede wszystkim ożywienie gospodarcze w połączeniu z działaniami na rzecz rozwiązywania problemów społecznych i środowiskowych. Jego zadaniem jest też gwarancja rozwoju miast. Oznacza to, że patrząc na rewitalizację, widzi się „pewną sekwencję planowanych działań, mających na celu ożywienie gospodarcze oraz zmianę struktury przestrzennej i funkcjonalnej zdegradowanych obszarów miasta. Jest to proces, któremu mogą zostać poddane tereny miejskie o różnym przeznaczeniu, np. przemysłowe, militarne, portowe, osiedlowe czy komunikacyjne” [Kaczmarek 2001].

Generalnie tak właśnie należy pojmować rewitalizację – jako wyprowadzanie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego poprzez przedsięwzięcia integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki (całościowe), skoncentrowane terytorialnie i prowadzone we współpracy z lokalną społecznością w sposób zaplanowany oraz zintegrowany przez określenie i realizację programów rewitalizacji [Rewitalizacja obszarów... 2014]. Celem działań

rewitalizacyjnych jest zmiana strukturalna danego obszaru polegająca nie tylko na poprawieniu jakości życia i walorów estetycznych, lecz przede wszystkim na przywróceniu aktywności gospodarczej i społecznej [Projekt Krajowej Polityki Miejskiej 2014]. Oznacza to, że do podstawowych cech rewitalizacji pozwalającej odróżnić ją od innych działań naprawczych zalicza się m.in.:

- jasno i precyzyjnie określany cel podejmowanych działań,
- sposób reakcji na kryzys poprzez określenie dziedzin i obszarów kryzysowych,
- włączenie i udział partnerów lokalnych m.in. z sektora: publicznego, pozarządowego, biznesu, oraz partycypacja mieszkańców terenów podlegających odbudowie,
- kompleksowość. Należy pamiętać, że rewitalizacja nie obejmuje zadań punktowych. Jej cechą charakterystyczną jest wielowątkowość. Można zatem powiedzieć, że synergia jest wpisana w ten proces, a program podejmowanych działań jest spójny i precyzyjnie określony nie tylko z punktu widzenia odbiorców, lecz także długofalowych efektów wpływających pozytywnie na całą społeczność.

Na podkreślenie zasługuje zwłaszcza złożoność samego procesu rewitalizacji. Występuje w nim wiele, reprezentujących częstokroć przeciwstawne interesy, grup udziałowców, takich jak władze lokalne, mieszkańcy czy wreszcie przedsiębiorcy. Różne są też sposoby finansowania samego procesu rewitalizacyjnego. W Polsce mamy do czynienia z dwiema głównymi grupami finansowania [Koczanowicz-Chondzyńska 2009]:

- źródłami publicznymi, w tym:
 - dotacjami unijnymi realizowanymi w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych,
 - środkami władz lokalnych i centralnych;
- źródłami prywatnymi, w tym:
 - komercyjnymi pochodzącymi od przedsiębiorców,
 - indywidualnymi pochodzącymi od osób fizycznych czy stowarzyszeń mieszkańców.

Proces rewitalizacji to nie tylko ustalenia prawne mające zagwarantować prawidłowy rozwój miast, lecz także środki pieniężne przeznaczane na realizację założeń zawartych m.in. w Narodowym Planie Rewitalizacji [Narodowy Plan Rewitalizacji 2022, Założenia 2014]. Marginalizowanie znaczenia instrumentów finansowo-ekonomicznych służących finansowaniu całego procesu może rodzić wiele problemów nie tylko natury technicznej – wykonawczej, lecz także koncepcyjnej.

Zadaniem projektowanej regulacji ma być w pierwszym rzędzie uporządkowanie, systematyka zagadnień obejmujących wiele działań rewitalizacyjnych, które w obecnym stanie prawnym nie są ze sobą spójne [Założenia ustawy... 2014]. Z oceny funkcjonujących do tej pory rozwiązań wysnuć można wniosek, że gminy jako podmioty odpowiedzialne w tej materii są pozbawione nie tylko wystarczających uprawnień, lecz także instrumentów ekonomicznych, aby mogły kompleksowo zaplanować i realizować procesy rewitalizacyjne. Dlatego też wyraźnie określony zestaw narzędzi, jakim mogą posługiwać się jednostki samorządu terytorialnego, ułatwi:

- po pierwsze, przygotowanie prawidłowo skonstruowanego planu – w którym uwypuklone zostaną źródła dochodów przeznaczone na proces realizacji,
- po drugie, poszukiwanie funduszy we wszystkich możliwych źródłach,
- po trzecie, wieloletnią prognozę planowanych wpływów, czyli hipotetycznych wielkości.

Należy ponadto podkreślić, że precyzyjnie ustalony katalog narzędzi finansowych jest istotny z uwagi na fakt, że to właśnie gmina na podstawie przepisów obowiązującego prawa jest w głównej mierze odpowiedzialna za procesy rewitalizacyjne, a to pociąga za sobą konieczność opracowywania programu odbudowy zdegradowanej tkanki miejskiej i późniejszej realizacji zapisanych w tym programie zadań. Istotne miejsce w procesie rewitalizacji ma zwłaszcza wieloletnie planowanie finansowe, mające na celu złagodzenie wymogu kadencyjności budżetu i dające gwarancję ciągłości finansowania inwestycji wpisujących się w ten proces.

Zauważyć należy, iż umieszczenie w założeniach do projektu ustawy o rewitalizacji zapisu: (art. 7 ust. 2 pkt 5), dotyczącego możliwości zestawienia zasobów możliwych do wykorzystania w procesie rewitalizacji wskazanego obszaru, jest zbyt ogólne, zarówno z punktu widzenia finansowo-ekonomicznych aspektów ustawy, jak i procesu rewitalizacji. Brak jest w tym miejscu wyodrębnienia punktu opisującego typowe, charakterystyczne dla procesu rewitalizacyjnego instrumenty finansowe o charakterze wewnętrznym, np. takie jak podatki lokalne, czynsze, pożyczki, kredyty czy obligacje, jak również instrumenty zewnętrzne, obejmujące środki przede wszystkim pochodzenia zagranicznego. Wskazanie na pewne (tzn. te, na które zawsze można liczyć) źródła środków pieniężnych ułatwi w przyszłości sam proces planowania. Wyszczególnienie źródeł lub metod ich pozyskiwania ze strony podmiotu publicznego da z pewnością lepszy punkt wyjścia.

Brak uznania w obecnym kształcie działań rewitalizacyjnych za zadanie własne gminy wiąże się z problemami dotyczącymi sposobu pozyskiwania środków pieniężnych i określenia ich źródeł. Fakt zagwarantowania w opracowywanym projekcie gminom odpowiednich środków pieniężnych (rewitalizacja jako zadanie własne gminy) jest ważny, ale należy mieć na uwadze, że wzrost obciążeń podatkowych społeczności lokalnych i podmiotów prywatnych, jakie rodzić może ten zapis, z reguły nie ma bezpośredniego przełożenia na wzrost dochodów własnych gmin.

Należy odpowiedzieć na pytanie: Co w praktyce oznacza, że rewitalizacja jest zadaniem własnym gminy? Czy środki finansowe na procesy rewitalizacyjne musi zapewnić gmina, czy liczy ona na zapis w Konstytucji RP mówiący o ich adekwatności (art. 167 ust. 1), czyli o przekazaniu środków z budżetu centralnego, np. w formie subwencji ogólnych? Jeżeli to w gestii gminy leży zapewnienie, zagwarantowanie środków pieniężnych na rewitalizację, to należy zadać pytanie o miejsce jej w aktach obowiązującego prawa miejscowego – wyszczególnienie w budżecie. Również Ministerstwo Finansów podkreśla wagę, złożoność i niejasność tego zapisu [Projekt założeń projektu ustawy... 2014].

Istotne znaczenie ma także współpraca w procesie rewitalizacyjnym. Dlatego też warto byłoby się zastanowić nad wprowadzeniem w projekcie do ustawy o rewitalizacji takich zapisów, które uprawniają do nabycia przez społeczność lokalną i podmioty prywatne określonych korzyści i przywilejów związanych z partycypacją w tym procesie.

W zakresie instrumentów ekonomicznych planowanych do wykorzystania w procesie rewitalizacji należy podkreślić ich ogólnikowy charakter (art. 9 ust. 2 pkt 9). Wprowadzenie podziału na środki publiczne i środki od prywatnych inwestorów na poziomie ustawy usystematyzuje źródła, wskaże na ich wagę i prawdopodobieństwo uzyskania wsparcia. Ponadto w założeniach do ustawy o rewitalizacji na plan pierwszy wysuwa się ich obligatoryjny i obciążający charakter ewentualnych źródeł finansowania. Większość zaproponowanych instrumentów zwiększa społeczne koszty procesu rewitalizacji, a dokonane jest to poprzez zwiększanie obowiązujących stawek w podatku od nieruchomości czy też wprowadzenie wyższej rocznej stawki amortyzacyjnej dla budynków mieszkalnych i budynków niemieszkalnych, położonych w tzw. Specjalnej Strefie Rewitalizacji.

W projekcie ustawy o rewitalizacji wymienione zostały skutki i korzyści finansowe, jakie ponosi podmiot publiczny z tytułu przeprowadzenia rewitalizacji, np. gmina uzyska prawo udzielania dotacji na wykonywanie prac remontowych lub modernizacyjnych na rzecz właścicieli nieruchomości niebędących podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą czy prawo nakładania na podmioty prywatne opłaty adiacenckiej za przeprowadzanie scaleń i podziałów nieruchomości, czy wreszcie prawo objęcia podwyższaną stawką podatku od nieruchomości, po upływie 4 lat od dnia uchwalenia planu miejscowego lub miejscowego planu rewitalizacji. Brak jest natomiast określenia skutków i korzyści finansowych występujących po stronie inwestorów, interesariuszy prywatnych (art. 14 ust. 1). Przedstawienie katalogu potencjalnych korzyści możliwych do osiągnięcia przez inwestorów z pewnością stanowić będzie bodziec do podejmowania działań wpisujących się w program rewitalizacji i przyciągnąć może nowych ewentualnych interesariuszy.

Nie uwzględniono ponadto w projekcie kosztów np. opracowywania nowych dokumentów planistycznych czy kosztów zapewnienia lokali zastępczych dla lokatorów remontowanych mieszkań. Nie ma również zapisu dotyczącego zaleceń na przyszłość wynikających z przeprowadzonego monitoringu i ewaluacji programu. Monitoring jest podstawą do opracowania zaleceń pokontrolnych, które powinny zostać wdrożone podczas dalszych czynności obejmujących proces rewitalizacji.

Ponadto ważnym elementem w procesie rewitalizacji, jednakże całkowicie pomijanym w fazie koncepcyjnej i projektowania ustawy, jest konieczność opracowania zasad koordynowania programów rewitalizacji z wieloletnimi prognozami finansowymi miast. Konieczność ta uzasadniona jest przede wszystkim kluczowym charakterem rewitalizacji dla rozwoju miast oraz potrzebą zabezpieczenia ukończenia rozpoczętych, jak i projektowanych inwestycji w tym zakresie.

4. Podsumowanie

Rewitalizacja ma być procesem mającym na celu poprawę jakości życia na terenach miejskich. Powinna być rozwiązaniem systemowym z uwagi nie tylko na zaangażowanie w ten proces zasobów lokalnych, lecz także na próbę aktywizacji społeczności lokalnej oraz pełnego zaangażowania władz zainteresowanych rozwojem miasta. Rozwiązaniem podyktowanym przede wszystkim sytuacją społeczno-gospodarczą związaną np. z pełniejszym wykorzystaniem środków pieniężnych. Odgrywa ona istotną rolę, wpływając pozytywnie na mieszkańców danego obszaru, tym samym przyczyniając się do rozwoju lokalnego.

W Polsce do dziś brak jest konkretnych zapisów w aktach prawnych, których naczelnym celem byłoby zdefiniowanie i określenie rodzaju działań podejmowanych na szczeblach lokalnych i regionalnych, które by ustanowiły ramy prawne dla procesów odnowy, czyli rewitalizacji tkanki miejskiej, zapewniły stabilny finansowy udział partnerów publicznych i prywatnych, a także określiły instrumenty finansowe służące temu procesowi.

Należy pamiętać, że rewitalizacja jest odpowiedzią na wyzwania zrównoważonego rozwoju. Związana jest ona ściśle z jego koncepcją i zasadami, będąc tym samym ważnym elementem nowego, rodzącego się paradygmatu odnowy przestrzeni miejskiej i wypracowania reguł jej ochrony z punktu widzenia wszystkich trzech aspektów: środowiskowego, społecznego i gospodarczego. Jej znaczenie wzrosło na początku XXI w., w momencie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2001–2006 [Raport o polityce... 2004]. Wcześniej środki na działania w zakresie rewitalizacji i mające na celu odbudowę tkanki miejskiej, podejmowane nie tylko w aspekcie fizycznym, lecz także społecznym, pochodziły z programów rządowych¹ i stanowiły symboliczne kwoty. Jednakże programy rewitalizacyjne, w opinii samorządowców, miały wówczas małe znaczenie w katalogu dokumentów o charakterze prognostyczno-planistycznym, determinujących odbudowę zdegradowanych terenów. Były one tworzone z reguły na potrzeby opracowań technicznych.

Podsumowując, głównym celem zmian jest zapewnienie spójności procesów rewitalizacyjnych nie tylko ze strategiami rozwojowymi, lecz także polityką przestrzenną.

Opracowywany akt prawny, chociaż wciąż wykazuje wiele niedoskonałości (doprecyzowania wymaga z pewnością aspekt finansowy przygotowywanej ustawy, który nacisk kładzie obecnie na instrumenty występujące po stronie publicznych podmiotów tego procesu), stara się w sposób systemowy uregulować problematykę rewitalizacyjną polegającą na odbudowie obszarów zdegradowanych. Cechować ma go kompleksowość w zakresie normowania zagadnień dotyczących układu prze-

¹ Szerzej zob.: Program rządowy IV „Ratowanie miast historycznych” na lata 1995–1998, Program restrukturyzacji przemysłu żelaza i stali na lata 1998–2002, Reforma górnictwa węgla kamiennego w latach 1998–2002.

strzenno-funkcjonalnego i sposobu zagospodarowania nieruchomości wchodzących w skład terenów zdegradowanych. Ma za zadanie stworzyć taki zestaw instrumentów finansowych, aby zagwarantować wyposażenie samorządów w odpowiednie środki finansowe, ale także zapewnić bezpieczeństwo formalno-prawne podejmowanych działań rewitalizacyjnych.

Literatura

- Kaczmarek S., 2001, *Rewitalizacja terenów przemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Koczanowicz-Chondzyńska J., 2009, *Rewitalizacja*, Bezrobocie.org.pl, Biuletyn 3/2009, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, s. 12–13.
- Narodowy Plan Rewitalizacji 2022, Założenia*, 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, s. 8 i nast., https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Rewitalizacja/Documents/NarodowyPlanRewitalizacji_Zalozenia_062014.pdf (20.02.2015).
- Podręcznik rewitalizacji, zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, 2003, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa, s. 19, http://historiasztuki.uni.wroc.pl/sklad/azk/podrecznik_rewitalizacji.pdf (21.01.2015).
- Projekt Krajowej Polityki Miejskiej, 2014, wersja I, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, s. 17 i n., http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/Krajowa_Polityka_Miejska_wersja_I_27032014.pdf.
- Projekt założeń projektu ustawy o rewitalizacji, Uwagi Ministerstwa Finansów, s. 1 i n., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/259882/259888/259891/dokument148811.pdf>.
- Raport o polityce regionalnej, 2004, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa, s. 49 i n., <http://www.nsrr.gov.pl/NR/rdonlyres/C502A61D-AAD5-4A97-B82D-8CB41CAA1439/0/raporto>.
- Rewitalizacja obszarów zdegradowanych – założenia Narodowego Planu Rewitalizacji, 2014, s. 1, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Rewitalizacja/Documents/Informacja_prasowa_NPR_13062014.pdf.
- Założenia ustawy o rewitalizacji, Projekt z dnia 17.11.2014 r., Warszawa, listopad 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Departament Polityki Przestrzennej, s. 3, 4 i n., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/259882/259888/259889/dokument136990.pdf> (31.01.2015).
- Zrównoważona rewitalizacja miast, Europejski Bank Inwestycyjny, file:///C:/Documents%20and%20Settings/Krzysztof/Moje%20dokumenty/Downloads/QH7005439PLC_002%20(1).pdf (20.12.2014).