

Wojciech Jarczewski

Regionalne polityki rewitalizacji : wnioski okresu programowania 2014-2020

Problemy Rozwoju Miast 9/4, 5-11

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wojciech Jarczewski

REGIONALNE POLITYKI REWITALIZACJI – WNIOSKI OKRESU PROGRAMOWANIA 2014-2020

Abstrakt. W ramach RPO 2007-2013 regiony dosyć dowolnie kształtowały swoje polityki rewitalizacyjne. Na podstawie badań ewaluacyjnych prowadzonych dla województw dolnośląskiego, małopolskiego i podkarpackiego sformułowano rekomendacje, które odpowiednio wykorzystane pozwolą na lepsze programowanie rewitalizacji w kolejnym okresie 2014-2020.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, regionalne programy operacyjne, rekomendacje, ewaluacja.

Wdrażając działania rewitalizacyjne objęte regionalnymi programami operacyjnymi 2007-2013, województwa bardzo różnie podchodziły do działań rewitalizacyjnych i nadawały im różną rangę w poszczególnych RPO. W części regionów działania rewitalizacyjne stanowiły jeden z głównych, priorytetowych celów RPO, w innych były narzędziami realizacji szerszych celów np. kształtowania spójności wewnątrzregionalnej bądź wzmocnienia roli miast.

W najbliższych numerach kwartalnika „Problemy Rozwoju Miast” zaprezentujemy doświadczenia miast i analizy dotyczące wdrażania w ostatnich latach projektów rewitalizacyjnych, które w przeważającej większości były finansowane z regionalnych programów operacyjnych. Niniejszy numer poświęcony jest rewitalizacji miast historycznych, ich fragmentów i obiektów.

To bogactwo doświadczeń praktycznych a także opracowania analityczne będą także stanowiły ważny kontekst programów i realizacji regionalnych i miejskich polityk rewitalizacyjnych w najbliższych latach. Wspieraniem w skutecznej rewitalizacji będzie polityka miejska, nad której przygotowaniem pracuje Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Zróżnicowane podejście do działań rewitalizacyjnych przejawiało się także w przeznaczeniu środków na te działania. Mowa tu nie tylko o zróżnicowaniu bezwzględnej wartości projektów rewitalizacyjnych, ale także ich wartości *per capita*. W zdecydowanej większości województw dominującą rolę w strukturze środków finansowych według źródła finansowania odgrywały środki UE, a znaczenie krajowego wkładu publicznego i środków prywatnych była wyraźnie mniejsze. Ranga działań rewitalizacyjnych wynikająca z zapisów RPO w strukturze priorytetów i wielkości środków oraz ich udziału we wszystkich działaniach RPO wynika w pewnej mierze z rangi miast w tych regionach oraz rangi tych miast w hierarchii osadniczej kraju.

Na podstawie wykonanych przez pracowników Instytutu Rozwoju Miast ewaluacji wdrażania projektów rewitalizacyjnych (dot. RPO 2007-2013), zrealizowanych na zamówienia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego opracowano zestaw rekomendacji do prowadzenia regionalnych polityk rewitalizacji na lata 2014-2020. Choć zostały one przygotowane w toku prac dla dwóch regionów, to mają charakter bardziej uniwersalny, dlatego też są one prezentowane w postaci syntetycznych wniosków, możliwych do wykorzystania przez polskie regiony w kolejnym okresie programowania. W zależności od tego, w jaki sposób władze polskich miast skorzystają z rekomendacji, taka będzie przyszłość rezultatów rewitalizacji.

Rekomendacja 1. Wysokość środków dla miast, zapisanych na etapie opracowania Uszczegółowienia RPO

Prowadzenie regionalnej polityki rewitalizacji przez władze regionalne jako elementu polityki miejskiej wymaga przyjęcia ujednoczonych zasad podziału środków na rewitalizację dla poszczególnych miast. Wartość dostępnego dofinansowania dla poszczególnych miast powinna zostać ustalona już na etapie przygotowywania Uszczegółowienia RPO. Wartość środków przeznaczanych dla danego miasta na rewitalizację powinna odpowiadać jego randze, liczbie ludności, stopniowi degradacji lub innemu obiektywnemu wskaźnikowi.

Każde miasto, znając dostępną maksymalną wartość środków, powinno ustalić w LPR listę rekomendowanych do dofinansowania projektów. W efekcie miasta będą dysponowały czymś na kształt *global grant* – pewnym zasobem środków, które mogą zostać możliwie dowolnie rozdysponowane na realizację projektów ważnych dla danego fragmentu miasta. Niezwykle istotne jest, by nie ograniczać liczby projektów, które mogą zostać dofinansowane z dostępnych dla poszczególnych miast kwot.

Władze miast powinny mieć decydujący wpływ na wskazanie projektów, które powinny dostać środki na rewitalizację. Rolą urzędów marszałkowskich powinny być: konsultacja i zapewnienie wsparcia merytorycznego (wiedza, metodologia) na etapie przygotowywania LPR a także ocena zgodności proponowanych projektów z wytycznymi.

Poziom dofinansowania projektów dla różnego rodzaju podmiotów powinien być zróżnicowany. Gminy oraz organizacje społeczne (fundacje, stowarzyszenia) powinny móc starać się o dofinansowanie umożliwiające pokrycie znacznej większości kosztów realizacji projektów (nawet 70-80% kosztów kwalifikowanych). Pozostali partnerzy (firmy, wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe i in.) powinni natomiast otrzymywać dofinansowanie na poziomie nieprzekraczającym 30% wartości projektu (kosztów kwalifikowanych). Taki poziom dofinansowania umożliwi realizację większej liczby projektów, a jednocześnie zachęci partnerów do włączania się w proces rewitalizacji.

Rekomendacja 2. Wymaganie realnego partnerstwa

Realne włączenie partnerów prywatnych i społecznych do procesu rewitalizacji wymaga stworzenia mechanizmu współfinansowania projektów realizowanych przez tych partnerów. Bez finansowania projekty partnerstwa pozostaną jedynie listą niespełnionych

nadziei i oczekiwań zapisanych w LPR-ach. Każde miasto ze środków ustalonych na rewitalizację powinno na listę projektów rekomendowanych do dofinansowania w LPR wpisać m.in. 2 lub 3 projekty realizowane przez partnerów prywatnych lub społecznych. Wartość środków konsumowanych przez partnerów prywatnych lub społecznych nie powinna być mniejsza niż 25-30% całego dofinansowania na realizację projektów rewitalizacji.

Nie powinno się natomiast wymagać od miast wpisywania do LPR-ów partnerstw, na które nie przewiduje się dofinansowania ze środków regionalnych programów operacyjnych. Ich wpisywanie powinno być zupełnie dobrowolne.

Rekomendacja 3. Negocjacje LPR-ów zamiast trybu konkursowego

Lokalne programy rewitalizacji, a szczególnie lista projektów, które mają uzyskać dofinansowanie z RPO (wraz z listą projektów rezerwowych), powinna być ustalana w negocjacjach z urzędami marszałkowskimi. Takie rozwiązanie ma wiele zalet:

- pozwala na osiągnięcie minimalnego, możliwego do zaakceptowania poziomu i jakości LPR-ów wszystkich zainteresowanych rewitalizacją miast (wsparcie procesu programowania rozwoju),
- pozwala na ustalenie w procesie negocjacji listy projektów szczególnie ważnych dla rozwoju poszczególnych miast i dających szansę na osiągnięcie samopodtrzymywalnego rozwoju,
- uniemożliwia proste zlecenie przygotowania LPR-ów firmom konsultingowym i zmusza władze lokalne do aktywnego włączenia się w proces przygotowywania LPR-ów.

Osiągnięcie wysokiej jakości LPR-ów wymaga przeznaczenia stosunkowo długiego okresu na ich przygotowanie. Pierwsze konsultacje urzędu marszałkowskiego z miastami powinno dzielić przynajmniej 6 miesięcy od momentu ich ostatecznego złożenia.

Rekomendacja 4. Organizacja trzech naborów projektów

Jeżeli środki na rewitalizację (a przynajmniej ich znaczna część) zostaną przydzielone poszczególnym miastom już na etapie programowania (np. w Uszczegółowieniu RPO), to konieczne będzie przeprowadzenie trzech naborów projektów:

- pierwszy nabór – składane są projekty rekomendowane przez miasta do pełnej puli środków przewidzianej dla każdego miasta,
- drugi nabór – jeżeli w pierwszym naborze nie zostanie wykorzystana pełna pula środków przewidzianych dla poszczególnych miast (np. część projektów odpadnie na etapie oceny formalnej), to na te środki miasta powinny mieć możliwość składania bądź rekomendowania projektów z list rezerwowych lub też jeszcze raz tych samych, poprawionych projektów,
- trzeci nabór – nabór wolny, w którym każdy uprawniony podmiot, którego projekt jest wpisany do programu rewitalizacji, będzie mógł się ubiegać o środki niewykorzystane w dwóch pierwszych naborach. Powinien to być nabór na zasadzie konkurencji wszystkich ze wszystkimi – pozostałe po pierwszych dwóch naborach środki, zsumowane na poziomie województwa, powinny być dostępne dla każdego uprawnionego

beneficjenta. W ten sposób miasta będą miały dodatkowy impuls do wykorzystania środków dostępnych w pierwszych dwóch naborach – niewykorzystanie przyznanych limitów może mieć niekorzystne skutki polityczne dla władz poszczególnych miast.

Rekomendacja 5. Uproszczona procedura realizacji małych projektów i zarządzanie ich wprowadzaniem przez operatorów

Realizacja zintegrowanych programów rewitalizacji to proces niestandardowy i przez to bardzo skomplikowany. Jak pokazują najnowsze modele rewitalizacji miast Europy Zachodniej, np. Wielkiej Brytanii, największy sukces odnoszą procesy rewitalizacji „skrojone na miarę”, ściśle dostosowane do lokalnych uwarunkowań. Operatorzy rewitalizacji po przeanalizowaniu uwarunkowań starają się projektować liczne, zintegrowane działania, zarówno społeczne jak i gospodarcze, w tym inwestycje infrastrukturalne, które pozwolą osiągnąć wyższą jakość i procedurę rozwoju samopodtrzymywalnego. Taką procedurę nazwano *match-making*. Dotychczasowa rewitalizacja w Polsce – i to ta uznawana za dobrą, sprowadzała się zazwyczaj do zamkniętej listy dużych projektów, prawie wyłącznie inwestycyjnych, przez co nie było możliwości dynamicznego reagowania na zmieniające się okoliczności.

Zgłoszenie się realnych operatorów rewitalizacji wymaga udostępnienia pewnej puli środków na liczne, niewielkie projekty, pozwalające wykorzystać lokalny potencjał i zasoby. Proces ubiegania się o takie projekty i ich realizacji powinien być uproszczony w przypadku dużych, kilkumilionowych projektów, tak aby umożliwić organizacjom słabszym pod względem organizacyjnym włączyć się w procesy rewitalizacji. Powinna więc istnieć możliwość składania wniosków o dofinansowanie nawet na bardzo niewielkie, ale istotne dla lokalnych społeczności obszarów rewitalizowanych projekty, w tym także na tzw. projekty miękkie.

Rekomendacja 6. Zwiększenie elastyczności linii budżetowych projektów

Projekty rewitalizacyjne są zasadniczo realizowane na terenach wcześniej zurbanizowanych, nierzadko z kilkusetletnią historią. Prowadzenie na takich obszarach i w starych obiektach działań inwestycyjnych nieodłącznie wiąże się z koniecznością licznych korekt w planowanych działaniach, związanych z problemami trudnymi do przewidzenia na etapie projektowania. Dlatego też konieczne jest zwiększenie elastyczności projektów i umożliwienie swobodniejszego przesuwania środków między liniami budżetowymi. Trudno wymagać od projektów rewitalizacyjnych tak dokładnego zaplanowania prac, jak od projektów koncentrujących się na nowych inwestycjach.

Rekomendacja 7. Zmniejszenie wielkości obszarów obejmowanych LPR-ami

Konieczne jest radykalne ograniczenie obszarów obejmowanych programami rewitalizacji w większości małopolskich miast oraz wyznaczanie ich według jednolitej metodologii. Tylko na niewielkich obszarach możliwe są spójne i skoordynowane działania, które mogą osiągnąć masę krytyczną i nadać obszarowi nowe impulsy rozwoju.

Obejmowanie programami rewitalizacji zbyt dużych obszarów uniemożliwia realizację zintegrowanych i powiązanych ze sobą działań.

Możliwie jednoznaczne wyznaczenie przez RPO kryteriów delimitacji obszarów kryzysowych i wskazywania terenów do objęcia programem rewitalizacji jest ważne także w związku z obawami zgłaszanymi przez burmistrzów i prezydentów miast. Mają oni poważne problemy z wytłumaczeniem lokalnym społecznościom przyczyn obejmowania rewitalizacją (która jest w istocie formą specjalnej interwencji publicznej) tego a nie innego obszaru. Brak jasnych wytycznych prowadzi do sytuacji, w której dla zachowania politycznej poprawności LPR-ami obejmowane są maksymalnie duże obszary, a w skrajnych przypadkach niemal całe obszary zainwestowane w miastach.

Rekomendacja 8. Integracja mechanizmów finansowania procesów rozwoju miast na obszarach objętych programami rewitalizacji

Na obszarach objętych programami rewitalizacji realizowanych jest zazwyczaj znacznie więcej projektów niż tylko te dofinansowywane z działań na rewitalizację z RPO. Są to zarówno inwestycje i projekty podmiotów publicznych, komunalnych i państwowych, jak i różnego rodzaju organizacji, przedsiębiorstw, a nawet osób publicznych. Źródła finansowania tych projektów także są bardzo zróżnicowane. W ramach programów rewitalizacji władze miejskie powinny pełnić, przynajmniej w ograniczonym zakresie, funkcje operatora i próbować łączyć wszystkie te inwestycje. Nie jest to zadanie proste, ale w warunkach polskich możliwe będzie zobowiązanie miast starających się o dofinansowanie na rewitalizację do wygospodarowania „komponentu integracyjnego” (np. 5% wartości projektu, finansowanego ze środków własnych gminy) na promocję oraz monitorowanie procesu rewitalizacji na obszarze objętym LPR. W ramach takiego „komponentu integracyjnego” operator zachęcałby wszystkie lub najważniejsze podmioty realizujące projekty na obszarze objętym rewitalizacją do:

- wspólnego promowania swoich projektów na stronie internetowej rewitalizacji miasta,
- wykorzystywania wspólnego logo rewitalizacji,
- organizacji wspólnych spotkań okolicznościowych, imprez, seminariów i dyskusji dotyczących m.in. współpracy w toku rewitalizacji,
- wydawania wspólnych folderów i materiałów informacyjnych i promowania realizowanych projektów w inny sposób.

Ważną rolą operatora byłoby także monitorowanie realizowanych w mieście projektów rewitalizacyjnych, także realizowanych przez niezależne od miasta podmioty, a następnie opracowywanie wyników monitorowania i ich upublicznienie.

Rekomendacja 9. Dostarczanie miastom *know-how* w zakresie realizacji polityki miejskiej, w tym rewitalizacji województwa małopolskiego

W Polsce i Europie istnieją liczne wzorcowe rozwiązania, które nie są wystarczająco rozpowszechnione i stosowane w rewitalizacji miast w województwie małopolskim. Poprawienie realizacji programów rewitalizacji i konkretnych projektów wymaga podejmowania przez władze regionalne inicjatyw polegających na udostępnianiu miastom

w spójny i usystematyzowany sposób wiedzy na temat rewitalizacji. Taka wiedza, silnie związana z praktycznymi doświadczeniami realizacji projektów zgodnie z wytycznymi RPO, przyczyni się do poprawy jakości i efektywności prowadzonych działań rewitalizacyjnych.

Rekomendacja 10. Regionalny operator rewitalizacji terenów zdegradowanych (oprócz mieszkalnictwa)

Rewitalizacja terenów zdegradowanych (oprócz mieszkalnictwa): przemysłowych, powojkowych, wyrobisk i zwałowisk, obiektów poszpitalnych i in., z uwagi na ich skomplikowaną strukturę własności, wielkość oraz stopień zanieczyszczenia środowiska jest dla części małopolskich miast wyzwaniem przekraczającym możliwości samorządu. Władze regionalne mogą, wzorem Francji, Niemiec czy Wielkiej Brytanii, powołać regionalnego operatora rewitalizacji. Może to być spółka, która po wyposażeniu w odpowiednie środki podejmowałaby się wykupu, rewitalizacji, a następnie komercjalizacji terenów przemysłowych w miastach. Sukces takich przedsięwzięć będzie w znacznej mierze zależał od skali działania takiego podmiotu oraz wielkości środków, którymi mógłby obracać.

Rekomendacja 11. Modyfikacja metodyki przygotowania LPR/PRU

Dla miast bardzo małych, do 10 tysięcy mieszkańców, LPR/PRU nie powinny być wymagane. Programowanie rewitalizacji powinno być elementem strategii rozwoju miasta (rozdziałem, częścią).

Dla miast liczących 10-20 tysięcy mieszkańców wymagania dotyczące metodyki przygotowania LPR powinny być znacznie uproszczone.

Dla miast średnich i dużych, powyżej 20 tysięcy mieszkańców, LPR-y powinny być spójne ze strategiami rozwoju miast. Te dwa dokumenty powinny być ze sobą bezpośrednio powiązane i umożliwiać realizację regionalnej polityki miejskiej.

Literatura

1. *Ocena oraz wyznaczanie pożądanych działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach priorytetu 9 RPO WD „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska” Miasta*, 2013, Raport ewaluacyjny. Ekowert, Wrocław.
2. *Ocena skuteczności zastosowania wybranych mechanizmów programowych wpływających na efekty wdrażania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, w tym planów rozwoju uzdrowisk oraz programów rewitalizacji*, Raport ewaluacyjny, 2012, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
3. *Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego*, Raport ewaluacyjny, 2012, UniRegio, Kraków.

REGIONAL REVITALIZATION POLICIES: CONCLUSIONS RELATED TO THE PROGRAMMING PERIOD OF 2014-2010

Abstract. Under their 2007-2013 Regional Operating Programmes, the regions enjoyed a lot of freedom to shape their revitalization policies. Based on evaluation research conducted in the Dolnośląskie, Małopolskie, and Podkarpackie Regions, certain recommendations were formulated. If well applied, they will allow for better revitalization programming in the next period of 2014-2020.

Key words: revitalization, Regional Operating Programmes, recommendations, evaluation.

Dr Wojciech Jarczewski
Instytut Rozwoju Miast
Kraków