

Krzysztof Skalski

Rola wsparcia publicznego w procesach rewitalizacji na przykładach krajów europejskich

Problemy Rozwoju Miast 10/1, 25-38

2013

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.

ROLA WSPARCIA PUBLICZNEGO W PROCESACH REWITALIZACJI NA PRZYKŁADACH KRAJÓW EUROPEJSKICH

Abstrakt. Artykuł precyzuje stosowane formy wsparcia publicznego w procesach rewitalizacji i wskazuje na ich celowość w różnych segmentach mieszkalnictwa. Prezentuje również istotne tezy. Po pierwsze, w programach rewitalizacji potrzebne są jeszcze inne niż w nowym budownictwie mieszkaniowym specyficzne instrumenty motywacyjne inwestowania i wsparcia społecznego. Jest to niezbędne, szczególnie ze względu na wartość zachowania dotychczasowych mieszkańców w dzielnicy i tzw. przemieszania społecznego nowych i dawnych mieszkańców. Po drugie, tylko rewitalizacja zrozumiała i opłacalna dla właścicieli i lokatorów ma szanse powodzenia. Ostatnie lata przyniosły w tym zakresie znaczny zastój w kraju. Prócz widocznych powszechnie efektów w zakresie mieszkalnictwa powoduje to również brak nowych kadr fachowców w tej dziedzinie.

Słowa kluczowe: wsparcie publiczne, prywatne depozyty oszczędnościowe, rewitalizacja, granty, obniżone odsetki, gwarancje publiczne, VAT.

1. Problematyka

Mechanizmy pomocy publicznej dla programów rewitalizacji, a w szczególności dla mieszkalnictwa w starych krajach Unii Europejskiej, stanowią punkt wyjścia niniejszych rozważań. Prezentowane wnioski płyną więc z przetworzenia doświadczeń starych krajów UE dla polskiej polityki rewitalizacji na obszarach kryzysowych. Specyfika rewitalizacji w ramach polityce miejskiej wskazuje na konieczność tworzenia mechanizmów motywujących partnerów rewitalizacji do uczestnictwa w jej programach. Ogólnie rzecz ujmując, w lokalnych programach rewitalizacji powinien istnieć dostęp do wszelkich mechanizmów rynkowych i mechanizmów wsparcia stosowanych powszechnie dla budownictwa mieszkaniowego, a ponadto do mechanizmów adekwatnych do specyfiki gospodarczej i społecznej starych dzielnic miejskich. Nie są to wyłącznie motywacje finansowe, lecz również, a nawet przede wszystkim, wsparcie udzielane przez operatora – menadżera zarządzającego programem. Dla każdego typu uczestników, traktowanych jako partnerzy programu, operator powinien dysponować instrumentami pomocy organizacyjnej, administracyjnej, niekiedy wykraczającej poza zalecenia formalne. Ma to na celu, by cały proces, oparty na dobrowolnym przystępowaniu stron, był rozumiany przez lokalną opinię publiczną jako program przyjazny, realizujący jej własne dążenia, sformułowane przez władze samorządowe.

W obliczu wciąż narastających problemów degradacji obszarów kryzysowych w miastach, szczególnie małych i średnich, wnioski z niniejszego opracowania wskazują na konieczność budowy lub odbudowy podstawowych scenariuszy wsparcia publicznego. Dotyczą sektora mieszkaniowego, życia gospodarczego, przestrzeni publicznych na wszystkich szczeblach zarządzania. Obejmują one następujące działania.

– Odtworzenie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM), istniejącego od połowy lat 90. XX wieku do 2009, w celu budowania mieszkań lokatorskich i mieszkań na sprzedaż. O zmianie formuły zasilania finansowego Funduszu jest mowa w dalszej części artykułu.

– Odnowa mechanizmów dostępu do mieszkań nowych i starych po remoncie przez programy takie jak np. Rodzina na swoim.

– Rozwój metod i mechanizmów finansowania energooszczędności budynków i mieszkań.

– Stworzenie specyficznych programów wsparcia dla rodzin, które pragną wykupić mieszkania do remontu w budynkach zdegradowanych lub kamienicę do remontu w ramach programu rewitalizacji (nowe wspólnoty mieszkaniowe).

– Instytucjonalne umocowanie i szkolenie sieci profesjonalnych operatorów rewitalizacji organizacji zajmujących się przygotowaniem i zarządzaniem programami rewitalizacji. Chodzi tu o operatorów, którzy funkcjonują na podstawie umów z samorządami. Operator-zarządca i animator, nie byłby, jak obecnie, przedstawicielem struktur samorządowych, nieprzygotowanych do tej roli i często uwikłanych niepotrzebnie w wewnętrzne problemy samorządowe. Byłby natomiast przedstawicielem nowych specjalizacji zawodowych niezbędnych do fachowej obsługi wielowątkowych programów rewitalizacji. Byłby to również nowy rynek pracy. Kompetencje i sposoby finansowania takiej sieci operatorów w polskich warunkach powinny znaleźć się w tekstach rangi państwowej.

– Wykorzystanie lokalnych i regionalnych instrumentów wsparcia, już wypróbowanych w programach pilotażowych (szczeciński Program małych ulepszeń, program Nasz dom, poszerzenie skali sukcesu sopockiego, zahamowanego m.in. ze względu np. na opory RIO w innych miastach i regionach) oraz tworzenie nowych instrumentów.

– Rozwój podstawowych choćby instrumentów urbanistyki operacyjnej, które muszą zdyscyplinować specyficzną gospodarkę przestrzeni miast, a nie gospodarowanie przestrzenią w ogóle.

– Powołanie międzyresortowej komisji ds. miast i polityki miejskiej, której zadaniem byłoby tworzenie instrumentów urbanistyki operacyjnej i finansowych do wsparcia polityki społecznej i gospodarczej na obszarach kryzysowych, zarządzanie budżetem polityki miejskiej i rewitalizacji, w tym polityką mieszkaniową, na styku programów rządowych i lokalnych, promowanie innowacyjności w polityce miejskiej, wspieranie finansowe konkretnych lokalnych programów rewitalizacji i przekształceń miejskich na podstawie umów operacyjnych.

– W konsekwencji, wydzielenie międzyresortowego budżetu polityki miejskiej i rewitalizacji, opartego na budżetach resortowych, zintegrowanych w celu realizowania polityki miejskiej jako polityki horyzontalnej.

– Oparcie finansowania mieszkalnictwa w sektorze uspołecznionym na systemie oszczędzania na indywidualnych książeczkach oszczędnościowych à vista, o limitowanym kapitale i nieopodatkowanym oprocentowaniu. System taki funkcjonuje od wielu dziesięcioleci we Francji, pozwalając wykorzystywać indywidualne oszczędności prywatne dla budownictwa mieszkaniowego w sektorze uspołecznionym.

2. Pomoc publiczna w opinii zainteresowanych środowisk w krajach Unii Europejskiej

W kraju daleko jesteśmy od powyższych postulatów, gdyż opinia publiczna, inwestorzy, także politycy zadają zaledwie wstępne pytania, czy pomoc publiczna jest konieczna, potrzebna, użyteczna, niepotrzebna czy wręcz niekorzystna. Niektórzy nie rozumieją jeszcze, że każdy segment własności mieszkań, także właściciel starej kamienicy czynszowej, jest potencjalnym partnerem polityki mieszkaniowej państwa i patrzą niechętnie na konieczność wspierania go z pieniędzy publicznych. Spektrum postaw i argumentów jest ogromne. Zasadnicze odpowiedzi są rzekomo udzielone w przepisach Unii Europejskiej, bardziej szczegółowo w traktacie europejskim¹. Spróbujemy jednak spojrzeć na te pytania z perspektywy programów rewitalizacji. Ich potrzeba i rozwój w Polsce nie jest kontestowany, szczególnie od roku 2004, ani też w aktualnym i przyszłym okresie programowania 2014-2020.

Na ten cel przeznaczone są fundusze europejskie, wydawane na podstawie metodyki opisanej w regionalnych programach operacyjnych. Wydawać by się mogło, że nie ma więc potrzeby tworzyć ustawę, która dałaby gminom instrumenty wsparcia realizacji rozwoju gospodarczego, polityki społecznej i reurbanizacji. Jest to jednak wizja myląca, gdyż zbyt wąsko ocenia ona wagę kontekstu, w jakim prowadzone były dotychczas i są obecnie lokalne programy rewitalizacji. Przez analogię można porównać tę wizję do przekonania konstruktorów Titanica, że statek ten jest niezatopialny. Okazało się, że było inaczej. Podobnie w gospodarowaniu przestrzenią miast brak jest podstawowych instrumentów, np. instrumentów przeciwdziałania spekulacji terenami, czy prawa pierwokupu komunalnego na obszarach wskazanych do rewitalizacji i dla wszystkich typów własności. Również lokalna opinia publiczna jest niechętna programom rewitalizacji, gdyż destabilizują sytuację mieszkaniową mieszkańców, stwarzając również pośrednio zagrożenie dla władz samorządowych w kolejnych kadencjach. Również programy rządowe, wspierające politykę mieszkaniową w ciągu ostatnich 22 lat gospodarki rynkowej i rozwoju samorządności, przeżywają niszczące wstrząsy i fluktuacje. Mimo kilku udanych programów publicznych ich bilans jest mocno ograniczony. Szczególnie w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej w tym samym okresie.

W perspektywie programów rewitalizacji odpowiedzi na temat wsparcia publicznego są oparte na kryteriach:

- ideologicznych: neoliberałowie lansują zalety wolnego rynku, przeciwstawiając go krytyce państwa opiekuńczego;
- prawnych (konstytucyjnych): „państwo ma obowiązek zadbać”;
- ekonomicznych – „budżety publiczne są zbyt zadłużone”;

¹ Komisja Europejska, badając poszczególne przypadki dotyczące pomocy szuka odpowiedzi na następujące pytania: 1. Czy następuje przysporzenie korzyści ze środków publicznych? 2. Czy następuje uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów? 3. Czy następuje lub czy istnieje groźba naruszenia konkurencji? 4. Czy istnieje wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi? Aby badana operacja została zakwalifikowana jako objęta pomocą publiczną, wymienione w powyższych czterech pytaniach warunki muszą zaistnieć łącznie. Negatywna odpowiedź na jedno z postawionych pytań decyduje o nieuznaniu badanego środka za pomoc. Praktycznie nie hamuje to możliwości wsparcia sektora mieszkaniowego.

- organizacyjnych i administracyjnych – kolejne likwidacje Ministerstwa Budownictwa, następnie Urzędu Mieszkalnictwa;
- umiejętności i skuteczności zarządzania: „chcielibyśmy, ale”, „zagranicą tak, ale w Polsce się nie uda”;
- interesów grup zawodowych i korporacji (konflikt deweloperów prywatnych i inwestorów wspomaganych z budżetów publicznych, konflikty w łonie UE o grę konkurencyjną, lobbying, spekulacja).

W czasach kryzysu postawy się krystalizują, a walka zaostreza. Argumenty wysuwane za wsparciem publicznym dla mieszkalnictwa, w tym dla rewitalizacji starych zasobów są następujące: koło napędowe gospodarki, efekt dźwigni dla wkładów publicznych, budżet państwa zarabia poprzez VAT, CIT, PIT. Argument wysuwany przeciw wsparciu publicznemu to głównie zachwianie konkurencji między prywatnym rynkiem deweloperskim a społecznym budownictwem mieszkaniowym. W tej materii zaobserwować należy ewolucję stanowiska Komisji UE między 2007 a 2009 r. na rzecz większego zainteresowania mieszkalnictwem i równoważenia argumentów debaty podjętej w odpowiedzi na pytanie: mieszkanie – prawo czy towar?

Stanowiska prezentowane przez wcześniej rozwinięte kraje UE skryształizowały się obecnie wokół dwóch pozycji:

- Pomoc publiczna ma zapewniać „rozsądny poziom wysiłku mieszkaniowego w gospodarstwie domowym” (Francja, Holandia). Argument główny to przemieszanie społeczne (*mixité sociale, social mix*).
- Pomoc publiczna ma być przeznaczona na wsparcie najbardziej upośledzonych grup społecznych. Argumentem jest brak finansów publicznych w dobie kryzysu.

W odniesieniu do idei pomocy publicznej odpowiedzi są w Polsce udzielane według różnorodnych kryteriów i wskaźników. Chodzi tu o wsparcie skierowane bądź do inwestorów występujących na obszarach rewitalizowanych („pomoc dla kamieni”), bądź do użytkowników i mieszkańców chcących (mających wolę i prawo) pozostać na tych obszarach („pomoc dla ludzi”).

Tzw. neoliberalowie przywołują niekiedy wolny rynek jako wystarczający sposób na uzdrowienie błędów systemowych, natomiast politycy o wrażliwości socjalno-demokratycznej widzą w pomocy publicznej konieczność, szczególnie dla państw biedniejszych. Jeszcze inni przywołują lub krytykują osiągnięcia państw opiekuńczych. Oceny opierane są również na kryteriach prawnych, niekiedy konstytucyjnych. Według tych ostatnich, państwo ma obowiązek zadbać o poziom mieszkalnictwa dla swych obywateli. Przywoływane są także kryteria ekonomiczne, mające niekiedy dowodzić prawd wręcz przeciwstawnych. Z jednej strony słyszymy, że budżety publiczne są zbyt zadłużone, by sprostać potrzebom mieszkaniowym, że inne priorytety są ważniejsze. Z drugiej strony – że wsparcie funduszy publicznych to koło napędowe gospodarki, że zapewnia efekt dźwigni, gdyż każda złotówka z budżetu publicznego może generować 2-3 razy więcej wkładów prywatnych. Opinia publiczna jest informowana o obliczeniach, z których wynika, że budżet państwa zarabia *per saldo* poprzez VAT, CIT, PIT pochodzące z budownictwa. Również podatek od nieruchomości, wzrastający

w krajach zachodnich od wyremontowanych budynków i mieszkań, wraca do budżetu publicznego.

Inny dyskurs dotyczy słabych umiejętności i skuteczności zarządzania skomplikowanym systemem wsparcia publicznego dla programów rozwoju, w uproszczeniu sprowadzany jest do wspomnianych argumentów: zagranicą tak, ale w Polsce się nie uda.

Interesy grup zawodowych i korporacji odgrywają również znaczną rolę w debacie na temat programów wsparcia, szczególnie dla inwestycji celu publicznego, których lista jest w polskim ustawodawstwie niewątpliwie zbyt krótka (ustawa o nieruchomościach). Programy rewitalizacji powinny być uznane za cel publiczny, a ich konsekwencje zagwarantowane ustawowo. Istnieje w końcu ewidentny konflikt między grupą deweloperów prywatnych a grupą inwestorów wspomaganych z budżetów publicznych, szczególnie w budownictwie mieszkaniowym, którymi w ostatnim dziesięcioleciu były TBS-y. Konflikty te są wyraźnie widoczne również w Komisji Europejskiej. W parlamencie UE gra konkurencyjna opiera się na lobbingu na rzecz wymienionych grup. W latach 2011-2012 poszukiwanie rozwiązań opiera się już na oczekiwanym werdykcie Trybunału Europejskiego.

Argumenty przeciw wsparciu publicznemu to oczywiście wspomniana obawa o zachwianie konkurencji, opisana w traktacie ustanawiającym poprzez definicje zasad pomocy publicznej w krajach UE. Tu jednak zauważyć należy artykuł szeroko dopuszczający wyjątki od zasadniczych reguł unijnych, jak również ewolucję stanowiska Komisji UE między rokiem 2007 a 2009. Stanowisko to ewoluuje w kierunku większego wsparcia dla mieszkalnictwa poprzez mechanizmy działań na rzecz energooszczędności i energii odnawialnych.

Zmiany w polityce publicznej krajów starej UE stawiają kwestie do rozwiązania w Polsce:

- wielkość zasobów mieszkaniowych w sektorze uspołecznionym w stosunku do ogólnej liczby mieszkań w różnych sektorach własności² [*Logement social...* 2012];
- zarządzanie remontami zasobów mieszkaniowych w programach rewitalizacji w każdym sektorze własności;
- efekty przyjętych biznesplanów remontów i modernizacji dla grup mieszkańców o niewielkich dochodach;
- decydenci i limity określające w Polsce relacje zasobu mieszkań w sektorze uspołecznionym i mieszkań dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – mieszkań socjalnych;
- ząębienie się różnych poziomów decyzji rządowych i samorządowych w instytucjach, które opracowują normy, regulaminy, formy zarządzania;
- wspieranie rewitalizacji za pomocą ulg podatkowych, dotacji, rent, mechanizmów zwrotnych; wysokość takiego wsparcia jak w krajach UE;
- rezultaty rozwiązań przyjmowanych za granicą dla władz krajowych i samorządowych.

² Dla przykładu, francuska ustawa Solidarność i odnowa miast (*Solidarité et Renouvellement Urbain, SRU*) wymaga od gmin budowania w sektorze uspołecznionym minimum 20% mieszkań w stosunku do ogólnej liczby nowych inwestycji mieszkaniowych.

Przypomnijmy, że w programach rewitalizacji dawnych dzielnic śródmiejskich oraz osiedli mieszkaniowych poprawa standardów mieszkaniowych poprzez remonty, modernizację, humanizację blokowisk jest kluczem do sukcesu tych programów.

Jak wspomniano, naczelną ideą, przyświecającą w ostatnich latach debacie w Parlamencie Europejskim i w Komisji Europejskiej na temat wsparcia mieszkalnictwa uspołecznionego dotyczy przemieszania społecznego (*social mix, mixité sociale*). Ta zasada, rzecz by można doktryna, jest przywoływana i promowana w wielu krajach jako skuteczny instrument odtworzenia spójności społecznej. Stąd też wynika promowanie przez bogatsze kraje UE przekonania o konieczności szerokiego dostępu do budownictwa społecznego, tak by klasa średnia mogła tam również „przemieszczać się” z monokulturą rodzin biedniejszych.

Tabela 1. Użytkowanie mieszkań i wsparcie publiczne dla mieszkalnictwa

Kraj	Sposób użytkowania mieszkań w %				Wsparcie mieszkalnictwa w % PKB
	właściciele zamieszkujący	lokatorzy w sektorze uspołecznionym	lokatorzy w sektorze prywatnym	inne	
Belgia	62	6	lokatorzy w sektorze prywatnym		0.24 (1988)
Dania	50	18	30		1.02 (1988)
Niemcy	38	26	24		1.40 (1991)
Grecja	70	0	36		
Hiszpania	76	2	26		0.98 (1990)
Francja	54	17	16		1.63–1 80 (1993)
Irlandia	80	11	16		
Włochy	67	6	9		
Luxemburg	67	2	8		
Holandia	47	36	31		3.20 (1990)
Portugalia	66	4	17		
Wielka Brytania	66	24	28		3.30 (1993)
Austria	41	23	10		
Finlandia	72	143	22		1.48 (1987)
Szwecja	43	22	11	16*	4.10 (1992)
Unia Europejska	56	18	21		

Uwagi. Dla przypomnienia, PKB i dług publiczny w 2011 r.: Niemcy 3 570 555 mln USD, dług publiczny 81% PKB; Francja PKB 2 777 032 mln USD, dług publiczny 85,8%; Polska PKB 514 496 mln USD, dług publiczny 65,7% (oceniany odmiennie wg różnych źródeł).

Źródło: za: ECODHAS; Stephens, 1996

3. Postulowane formy wsparcia mieszkalnictwa w Polsce w programach rewitalizacji

Lokalne programy rewitalizacji powinny korzystać ze wszystkich obowiązujących powszechnie instrumentów polityki miejskiej oraz posiadać dodatkowo własne, specyficzne instrumenty motywujące do włączenia potencjalnych partnerów lokalnych. Takie jest też

przekonanie autora. Jeśli zaś lista instrumentów wspierających przekształcenia i rozwój jest bardzo skromna, celowe będzie wypróbowanie nowych instrumentów wsparcia na ograniczonych i skoncentrowanych działaniach rewitalizacyjnych, prowadzonych na przykład w szerszych programach przekształceń, z wykorzystaniem mechanizmów JESSICA i JEREMI.

Dziedziny wsparcia:

1) finansowa – głównie w dziedzinie poprawy starych zasobów mieszkaniowych, otwiera wiele możliwości w konstruowaniu mechanizmów motywacyjnych, celem stworzenia zachęt dla uczestników programów;

2) prawna – tworzenie instrumentów operacyjnych dla rewitalizacji „przyjaznej”, w tym dla polityki gruntowej. Ich cel to zahamowanie spekulacji terenami i przejęcie kwot z waloryzacji gruntów przez instytucje publiczne. Ich wykorzystanie do finansowania infrastruktury komunalnej powinno stać się jednym z kierunków prac legislacyjnych w zakresie polityki miejskiej.

Paląca jest również konieczność podjęcia decyzji w odpowiedzi na pytania, gdzie istnieje potrzeba wsparcia i kto ma jej udzielać.

Infrastruktura techniczna – państwo czy region, czy oba poziomy?

Infrastruktura społeczna – UE, państwo, region, samorząd lokalny?

Przestrzeń publiczna – państwo, region, samorząd lokalny?

Stare mieszkalnictwo – państwo, region, samorząd?

Nowe mieszkalnictwo – państwo, region, samorząd lokalny?

Oszczędności energetyczne i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii – Unia, kraj?

Dopłaty do czynszów lokatorskich – budżet państwa czy wyłącznie budżety samorządowe?

Tańsze kredyty dla inwestorów budownictwa w sektorze uspołecznionym – skąd?

Tańsze kredyty dla remontów i modernizacji prywatnych zasobów mieszkaniowych – skąd?

Współfinansowanie mieszkalnictwa w sektorze społecznym w UE

Przedstawione w tab. 2 typy pomocy publicznej dotyczą:

– w kolumnach: grantów, pożyczek o obniżonym oprocentowaniu, gwarancji publicznych, udostępnienia terenów, ulg podatkowych, obniżenia stawki VAT, wsparcia przez fundusze prywatne, akcjonariatu;

– w wierszach zaznaczono rodzaje pomocy dostępne w krajach UE na poziomie rządowym, regionalnym, niekiedy na poziomie landów (Niemcy, Austria), departamentów (Francja) oraz na poziomie samorządów lokalnych.

Należy przyjąć, że te mechanizmy wsparcia funkcjonują powszechnie, natomiast w przypadku obszarów poddanych rewitalizacji ich wysokość jest niekiedy zwiększona, np. subwencja remontowa dla właścicieli kamienic we Francji jest podwojona w przypadku lokalnego programu rewitalizacji.

Tabela 2. Typy pomocy publicznej

Kraj	Decydenci, władze	Granty	Obniżone odsetki pożyczki	Gwarancje publiczne	Udostępnienie terenów	Ulgi podatkowe	Obniżka VAT	Fundusze prywatne	Akcjonariat
Belgia	krajowe			•		•	•		
	regionane	•	•	•		•			•
	lokalne	•	•	•	•	•			•
Dania	krajowe	•	•	•		•			
	lokalne	•		•		•			•
Niemcy	krajowe	•							
	landy	•	•						•
	lokalne	•							•
Hiszpania	krajowe		•						
	regionale		•						
	lokalne								•
Estonia	krajowe		•	•	•		•		
Finlandia	krajowe	•	•	•					
	lokalne	•	•	•					•
Francja	krajowe	•	•	•	•	•	•	•	•
	regionale								
	departamentalne	•							•
	lokalne	•		•	•	•			•
Grecja	krajowe			•			•	•	•
	lokalne								
Irlandia	krajowe	•	•	•		•	•		
	lokalne								
Włochy	krajowe					•	•	•	
	regionane	•	•						•
	lokalne	•			•	•			
Luksemburg	krajowe	•	•	•			•		•
	lokalne	•							
Holandia	krajowe			•		•			
	regionalne	•			•				
	lokalne	•			•				
Austria	krajowe								
	landy	•	•	•					
	lokalne				•	•			
Polska	wszystkie			•		•	•		
Portugalia	krajowe		•	•	•	•	•		•
	lokalne	•			•	•			•
Szwecja	krajowe	•		•		•	•		
	lokalne	•		•					•
Wielka Brytania	krajowe	•					•		
	regionane	•				•			
	lokalne	•			•				

Źródło: *Loger Europe, le logement social dans tous ses États*, 2011, Wyd. Documentation française

4. Specyficzne formy wsparcia w programach rewitalizacji

Prócz powszechnie stosowanych w krajach starej Unii Europejskiej instrumentów wsparcia polityki miejskiej i polityki mieszkaniowej zostały stworzone dodatkowe lub specjalne instrumenty dla programów rewitalizacji. Są one do wykorzystania przez operatora – zarządcę i animatora, w rozmaitych działaniach realizowanych w mieszkalnictwie, przestrzeniach publicznych, w rozwoju życia gospodarczego (np. pomoc dla handlu lokalnego), w polityce społecznej. Przytoczmy tutaj dwa przykłady.

A. Mechanizmy motywacyjne dla właścicieli prywatnych (tzw. kamieniczników), wynajmujących lokatorom we Francji.

Pierwszym krokiem było uznanie „kamienicznika” za potencjalnego partnera narodowej polityki mieszkaniowej. Od tej chwili ma on swoje miejsce w systemie wspierania poprawy standardu poprzez remont i modernizację. Niektóre grupy lokatorów uzyskują dostęp do specjalnych form ochrony i zasiłku indywidualnego przy powrocie lub nowym wynajmie wyremontowanych mieszkań.

W praktyce właściciel, remontujący budynek w programie rewitalizacji w celu dalszego wynajmu mieszkań, może uzyskać od operatora bezpłatny biznesplan remontu określający m.in. wysokość subwencji celowej na wskazane roboty remontowe. Jest to niewątpliwie podstawowy argument przemawiający za podjęciem dobrowolnej decyzji o przystąpieniu do remontu i modernizacji mieszkań. Właściciel uzyskuje prawo do subwencji wyrównawczej, która niejako domyka studium wykonalności finansowej. Ta „pomoc dla kamieni” wraz z uzyskiwaną pożyczką prywatną na remont, której spłata obciąża właściciela, pozwala zapłacić za roboty budowlane. Pożyczka ma być zwracana z uzyskanych po remoncie czynszów lokatorskich. Z kolei lokatorzy uzyskują określone przepisami podwyższenie standardów mieszkania (m.in. wyposażona łazienka, c.o., energooszczędność) oraz prawo do indywidualnych zasiłków mieszkaniowych. Pozwalają one spłacać nowe czynsze, które znacznie wzrastają, bo w praktyce aż do poziomu czynszów rynkowych w podobnych mieszkaniach w sąsiedztwie.

Opracowanie biznesplanów jest jednym z zadań „biednego operatora”, który służy jako wsparcie decyzji właściciela inwestora. Nazwa biedny operator wskazuje, że nie jest on zainteresowany przejmowaniem nieruchomości do remontów, np. jako inwestor zas-tępczy, natomiast odgrywa wyłącznie rolę sprawnego koordynatora wspomagającego. Niekiedy tylko operator może też przyjąć, na podstawie umowy, rolę inwestora zastępczego.

Budżet publiczny na poziomie centralnym, jak i na poziomie samorządowym odzyskuje wkłady w ciągu kilku lat przez wzrost podatku od nieruchomości ze zwaloryzowanych, komfortowych mieszkań, przez VAT i podatki lokalne. Poprawa standardów mieszkalnictwa objęła we Francji remont 1,5 mln mieszkań zdegradowanych w starych zasobach w latach 70.-90. XX wieku. Działania te przebiegały w ramach lokalnych programów rewitalizacji, zwanych *Opération Programée d'Amelioration de l'Habitat* [Skalski 1996, 2009].

Ten i inne mechanizmy tworzą zespół argumentów do dyspozycji operatora, skierowanych do uczestników procesu rewitalizacji. Tworzą system inżynierii finansowej i organizacyjnej rewitalizacji „przyjaznej”. Są one różne w różnych krajach i bardziej lub mniej skomplikowane. Zawsze jednak konieczna jest równowaga finansowa między dochodami z różnych źródeł a wydatkami w ramach tych mechanizmów motywacyjnych.

B. Fundusz indywidualnych dodatków mieszkaniowych

Przytoczony przykład szczegółowy ilustruje delikatną równowagę instrumentów wsparcia publicznego w skali krajowej. Dotyczy zasilania w latach 2011-2012 Narodowego Funduszu Pomocy dla Mieszkalnictwa (FNAL), francuskiego funduszu dodatków mieszkaniowych. Otóż w projekcie budżetu FNAL, który dołączany jest do corocznej ustawy budżetowej

(budżet 2011), poszukiwanie oszczędności miało na celu uniknięcie rozbieżności w wysokości subwencji wyrównawczej z budżetu państwa. Ograniczenia w budżecie FNAL wpływają bowiem na wysokość subwencji wyrównawczej z budżetu Państwa wobec braku możliwości oszczędzania na wydatkach. Ma to miejsce, gdyż niekorzystna koniunktura ekonomiczna powoduje zmniejszenie źródeł finansowania Funduszu ze składek pracodawców, a rządowa subwencja wyrównawcza ma tendencję do wzrostu. Równocześnie konieczne jest uwzględnienie ewolucji liczby uprawnionych do dodatków mieszkaniowych.

Roczny budżet FNAL pochodzi z budżetu państwa, z zasiłków rodzinnych, składek pracodawców, wkładu dodatkowego w wysokości 1,48% podatku od tytoniu, przewidzianego art. 575 Generalnego kodu podatkowego.

5. Dyskusja w sprawie podziału wsparcia UE dla programów miejskich 2014-2020

Ten typ wsparcia jest powszechnie dostępny w krajach zachodnich, lecz jego przedmiot predysponuje do wykorzystania go zarówno przy rewitalizacji blokowisk, jak i starych zasobów mieszkaniowych w zintegrowanych programach rewitalizacji obszarów śródmiejskich.

W obliczu kryzysu Unia Europejska zwiększyła zainteresowanie wydatkami na mieszkalnictwo, które tradycyjnie w małym stopniu było przedmiotem jej zainteresowań. Przejawia się to we wzroście wydatków na energooszczędność budynków mieszkalnych (od roku 2009). We Francji ponad 100 000 gospodarstw domowych uzyskało wsparcie Unii Europejskiej do 31 grudnia 2012. Zmniejszenie wydatków na ogrzewanie mieszkań, które korzystają z programu energooszczędności, jest szacowane na około 40%. Jest to równowartość 300-1000 euro rocznie na gospodarstwo domowe. Dla 50 000 rodzin rezultatem jest wzrost siły nabywczej. Jest on szacowany wg raportu na 18-54 mln euro rocznie.

Ta możliwość stworzona została już w trakcie obecnego okresu programowania i istnieje od 2009 r.

W 2012 r. w Komisji Europejskiej trwała dyskusja. Różnice zdań występowały między Dyrekcją Generalną ds. Konkurencji a Dyrekcją Generalną ds. Pomocy i Spójności Społecznej. Poprzez te instytucje ujawniają się sprzeczne interesy deweloperów sektora prywatnego i uspołecznionego. W ostatnich latach ujawniły się na forum Parlamentu UE.

Kluczowe są tu Instytucje Służące Celom Ekonomicznym o Charakterze Ogólnym (*Services d'Intérêt Economique Général*, SIEG). W zakresie ich działalności zarzuty wobec instytucji służących celom społecznym (*Services d'Intérêt Économique à Caractère Social*) wysuwają deweloperzy prywatni.

Według opinii ekspertów prezentujących poglądy uspołecznionego sektora mieszkaniowego w starych krajach UE, obecny kryzys ekonomiczny stawia w nowym świetle odpowiedzialność władz publicznych i instytucji wynajmujących mieszkania w sektorze uspołecznionym, które realizują misję, zgodną z artykułem 34 Karty europejskiej praw fundamentalnych, po to by umożliwić „każdemu dostęp do godnego mieszkania (*fr. décent et salubre*) i do podstawowych usług lokalnych, niezbędnych do normalnej egzystencji w tym mieszkaniu”.

Podsumowując, dla okresu 2014-2020 Komisja Europejska przewiduje wzmożone wsparcie energooszczędności w mieszkalnictwie oraz rozwój instrumentów zwrotnych typu JESSICA dla dużych, zintegrowanych programów przekształceń miejskich działania muszą łączyć wiele dziedzin życia miasta: mieszkalnictwo, miejsca pracy, dobrą dostępność tych miejsc, ale również edukację, zdrowie, bezpieczeństwo, troskę o środowisko.

6. Prawne instrumenty wsparcia obszarów rewitalizowanych

Nie wszystkie instrumenty wspierające system rewitalizacji mają charakter finansowy. Istotne jest tu znaczenie instrumentów urbanistyki operacyjnej. Mają one m.in. zapewnić kontrolę i zarządzanie gruntami, a przede wszystkim skutecznie przeciwdziałać spekulacji. Powinny m.in. umożliwić sprawiedliwy podział renty planistycznej ze wzrostu wartości działek, dla których jednostki samorządu terytorialnego wprowadziły nowoczesną infrastrukturę techniczną.

Wśród instrumentów wymienić należy przede wszystkim te, których brak odczuwają boleśnie samorządy. Burmistrzowie i prezydenci wiedzą lub przeczuwają, że brak im instrumentów do przeprowadzenia kompleksowych programów funkcjonalnych, bo tereny pojawiające się na rynku nieruchomości terenowych i budowlanych wymykają się gminie, że dochody z renty planistycznej, a szczególnie z komunalnych inwestycji infrastrukturalnych, powinny trafiać do budżetu gmin, a trafiają jak dotychczas raczej do kieszeni prywatnych deweloperów, a nawet chytrych spekulantów terenami i to w majestacie prawa. Autor niniejszego tekstu od lat wskazuje więc na potrzebę stworzenia następujących instrumentów.

- Poszerzone prawo pierwokupu komunalnego, pozwalające na zakup przez gminę po cenie rynkowej każdej nieruchomości, której oferta sprzedaży pojawi się na rynku nieruchomości³;
- Strefa interwencji gruntowej wyznaczona uchwałą samorządu, w której stosuje się poszerzone prawo pierwokupu komunalnego. Zakup następuje po cenie rynkowej zamrożonej w momencie podjęcie uchwały, a nie po cenie spekulacyjnej;
- Mechanizm prawny zabezpieczający przed spekulacją nieruchomościami przez osoby „wcześniej poinformowane” o zamierzeniach inwestycyjnych gminy i wynikającej z tych zamierzeń rencie planistycznej, np. radni miejscy. Zjawisko takie jest określane w prawodawstwie krajów wcześniej rozwiniętych jako „przestępstwo wczesnego poinformowania”;
- Prawo do wywłaszczenia w granicach stref zagospodarowania uzgodnionego⁴ postulowanych od wielu lat;
- Regionalne agencje polityki gruntowej, prowadzące przygotowania terenów przemysłowych do ponownej eksploatacji lub zapewniające „przetrzymanie” ich do czasu pojawienia się programów inwestycyjnych: skup, scalanie pod programy inwestycyjne, rekultywacja,

³ Samorząd ma określony prawem okres zgłoszenia swego prawa pierwokupu, jeśli jest zainteresowany zakupem działki lub budynku. Po upływie tego terminu nieruchomość niejako wraca na wolny rynek i może być nabyta przez każdego kandydata.

⁴ Porównaj: *Rewitalizacja – rehabilitacja – restrukturyzacja – odnowa miast*, 2000, IGPIK, Kraków, s. 234.

doprowadzenie do tzw. stanu zerowego, dekontaminacja gruntów chemicznie zatrutych⁵. Jednak postulowane instrumenty nie są wygodne dla wszystkich grup działających w gospodarce, ani łatwe do wprowadzenia w sferę proceduralną.

7. Zintegrowany Fundusz Rewitalizacji Miast w ramach polityki miejskiej

Do realizacji zintegrowanych programów odnowy miast, które dzięki swej kompleksowości mogły korzystać ze wsparcia funduszy strukturalnych w latach 2014-2020, potrzebny jest również krajowy budżet polityki miejskiej. Najbardziej wskazaną formą uzyskania takiego budżetu publicznego jest skonsolidowanie go wokół wkładów wszystkich resortów zainteresowanych realizacją swych zadań w miastach: infrastruktury społecznej, infrastruktury technicznej, bezpieczeństwa (policja), mieszkalnictwa, zdrowia, szkolnictwa, gospodarki i rozwoju rynku pracy, ochrony środowiska, energetyki.

Istnieją w tym zakresie dobre praktyki w krajach starej Unii, a budżet polityki miejskiej (np. we Francji) jest tak właśnie tworzony od kilku lat w toku prac nad ustawą budżetową. Budżet polityki miejskiej i rewitalizacji to budżet horyzontalny i międzyresortowy. Powinien więc być zarządzany również przez instytucję międzyresortową. Nazwijmy ją tu prowizorycznie międzyresortową delegaturą ds. polityki miejskiej i rewitalizacji, usytuowaną wysoko w hierarchii administracji państwowej. Międzyresortowa delegatura czy komisja spełniać winna zadania kreatywne, innowacyjne, negocjować oraz decydować o wysokości przyznawanego wsparcia dla konkretnych zintegrowanych programów przekształceń miejskich. Jak sfinansować taki budżet? Wydzielić z budżetów resortowych związane merytorycznie z polityką miejską wydatki dla zintegrowanego krajowego funduszu polityki miejskiej i rewitalizacji⁶.

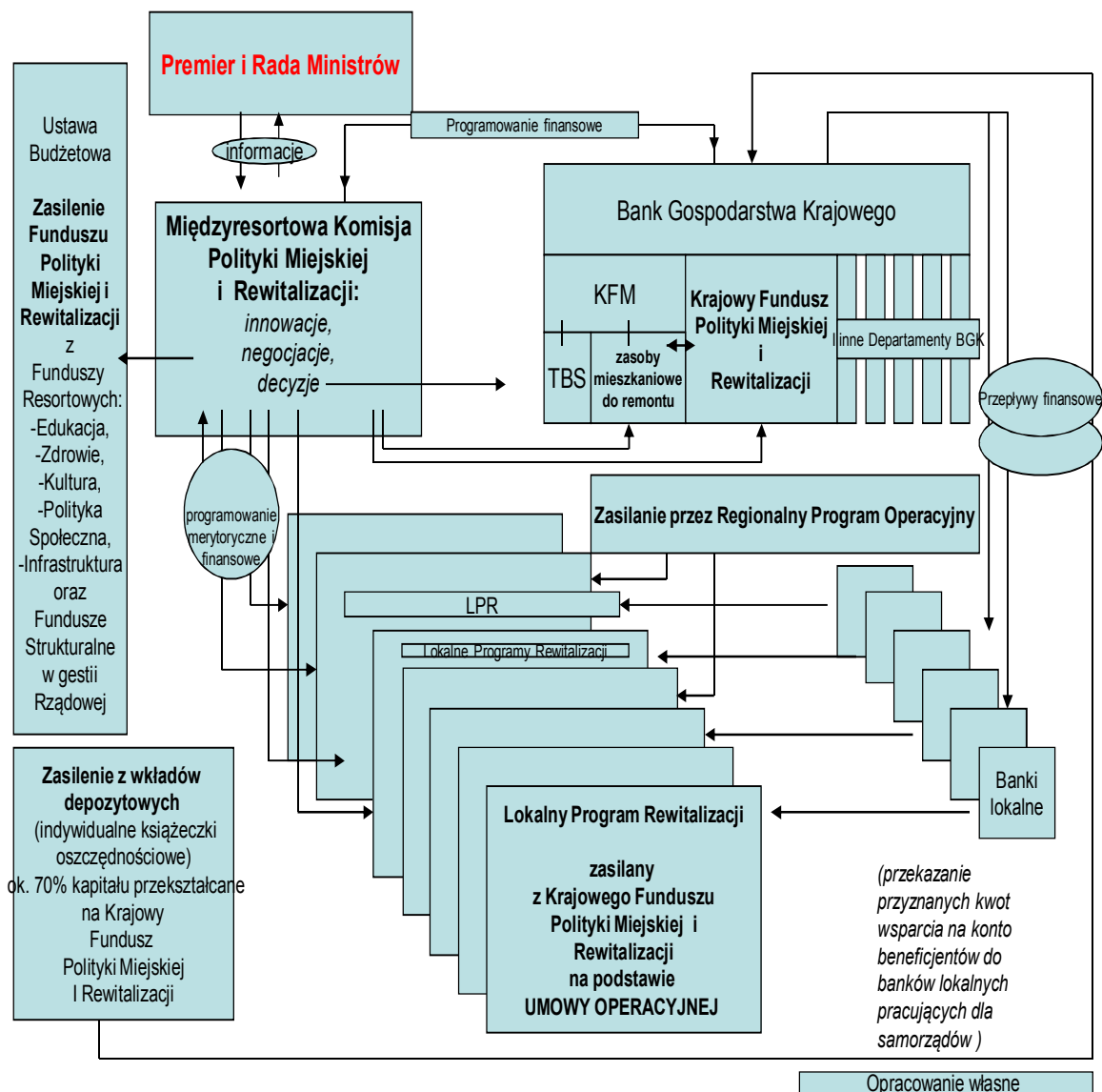
Przedstawiony schemat ilustruje przepływy finansowe i przepływy informacji między elementami systemu zintegrowanych programów rewitalizacji. W przypadku, gdyby Bank Gospodarstwa Krajowego nie podjął dystrybucji funduszy pochodzących z różnych źródeł, potrzebne byłoby powołanie w tym celu specjalnej instytucji finansowej.

Należy wnioskować, że skoro programy działania w mieście mają być zintegrowane a równocześnie rozwiązywać wiele problemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, to również fundusze na ich realizację powinny być zintegrowane. Istnieją tu dobre praktyki w krajach starej Unii. Dowodzą one, że przegrupowane fundusze celowe, wydawane na programy zintegrowane, przynoszą znacznie lepsze i bardziej skuteczne efekty społeczne i gospodarcze niż projekty finansowane (nawet w ramach montażu finansowych) z poszczególnych funduszy resortowych. Zintegrowany fundusz polityki miejskiej ma jednak

⁵ Próbą wykorzystania takich doświadczeń jest współpraca Urzędu Marszałkowskiego Górnego Śląska z *Etablissement Public Foncier* (EPF) z regionu Nord-Pas-de-Calais. Realizacja określonej polityki gruntowej na obszarach przemysłowych w ramach dużych projektów będzie w Polsce szczególnie potrzebna do realizacji programów objętych mechanizmem finansowym JESSICA. Wg opinii ekspertów zagranicznych, tereny proponowane lub objęte programem JESSICA w Polsce wyceniane są (m.in. na Śląsku) zbyt drogo. Powstaje pytanie, czy jakkolwiek właściciel może na nich zarabiać.

⁶ Więcej na ten temat w serii *Rewitalizacja miast polskich, 2009-2010*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, t. II, rozdz. 11: *Doświadczenia francuskie a budowa systemu zarządzania odnową miast w Polsce*.

Schemat zasilenia finansowego instytucji Polityki Miejskiej i Rewitalizacji w Polsce na wczesnym etapie rozwoju systemu - projekt



Źródło: *Rewitalizacja miast polskich*, 2009, t. 2, IRM

tylko udroźnić, niejako oliwić cały system, ale nie zastępować finansowania całości. System taki w nowoczesnej, rozwiniętej gospodarce rynkowej oparty jest na finansowaniu przez banki inwestycyjne, w tym również przez pożyczki uzyskiwane ze zgromadzonych oszczędności prywatnych na szczególnych zasadach.

Literatura

- Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.*, www/premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/; www/bip.transport.gov.pl/projekty-ustaw.
- Logement social européen 2012, Les rouages d'un secteur*, 2011, praca zbiorowa, wyd. CECODHAS Housing Europe Observatory, Bruxelles.
- Loger Europe, le logement social dans tous ses États*, Documentation française, 2011.
- Rewitalizacja miast polskich*, 2009-2010, t. I-XII; wyd. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Skalski K., 2009, *Rewitalizacja we Francji, zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*; wyd. IRM, Kraków.
- Skalski K., 1996, *O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic mieszkaniowych*; Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków.
- Założenia krajowej polityki miejskiej, projekt*; 2012, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

THE ROLE OF PUBLIC SUPPORT IN THE REVITALIZATION PROCESSES, USING THE EXAMPLES FROM EUROPEAN COUNTRIES

Abstract. This paper identifies proper forms of public support in revitalization processes and indicates how important they are in various residential housing sectors. It also presents essential theses. Firstly, the revitalization programmes need other specific motivation instruments to encourage capital investments and social support than those applied in new residential house building. Those are required especially owing to the value of keeping the current residents within their districts and of keeping the so-called social mix of new and old residents. Secondly, only the revitalization projects that are well understood and profitable for real-estate owners and tenants may be successful. Recent years witnessed a deadlock in that area in Poland. In view of generally visible house building results, we are facing a shortage of new expert personnel in that area.

Key words: public support, private saving deposits, revitalization, grants, interest reduction, public guarantees, VAT.

Dr hab. Krzysztof Skalski, prof. UJ
Instytut Spraw Publicznych UJ
Kraków