

Tom 7

**Finansowanie
i gospodarka nieruchomościami
w procesach rewitalizacji**

INSTYTUT ROZWOJU MIAST

Tom 7

**Finansowanie i gospodarka
nieruchomościami
w procesach rewitalizacji**

**Praca zbiorowa
pod redakcją Marka Bryxa**

Kraków 2009

Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2007-2010 jako projekt badawczy zamawiany.

Tytuł projektu: *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju.*

Projekt nr PBZ-MNiSW-4/3/2006 realizowany jest na podstawie umowy nr G 011/H03/2007 przez konsorcjum, w skład którego wchodzi: Instytut Rozwoju Miast – Partner Wiodący oraz Szkoła Główna Handlowa i Uniwersytet Jagielloński – Partnerzy Projektu. Realizację Projektu wspiera Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji jako Partner IRM.

Kierownik Projektu

dr hab. arch. Zygmunt Ziobrowski, prof. IRM

Koordynator Projektu

dr Wojciech Jarczewski

Rada Naukowa Projektu

dr hab. arch. Zygmunt Ziobrowski, prof. IRM (przewodniczący)

prof. dr hab. Marek Bryx

prof. dr hab. Bolesław Domański

dr hab. arch. Krzysztof Skalski, prof. UJ

dr Wojciech Jarczewski (sekretarz)

Autorzy:

prof. dr hab. Marek Bryx (SGH)

dr hab. Elżbieta Mączyńska, prof. SGH

dr Irena Herbst (SGH)

dr inż. arch. Ewa Heczko-Hyłowa (IRM)

Raport przygotowany w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości SGH

pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Marka Bryxa

Redakcja: prof. dr hab. Marek Bryx

Recenzent

dr hab. Stanisław Belniak, prof. UE w Krakowie

Redakcja monografii i opracowanie graficzne

Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Miast

Projekt okładki

Agnieszka Ziobrowska-Mosak

Wydawca

Instytut Rozwoju Miast

ul. Cieszyńska 2

30-690 Kraków

www.irm.krakow.pl

© Copyright by INSTYTUT ROZWOJU MIAST, Kraków 2009

ISBN 978-83-89440-16-7

Spis treści

Wstęp	7
1. Wprowadzenie do problematyki tomu	11
2. Infrastruktura rynku nieruchomości jako wsparcie procesów rewitalizacji – luka instytucjonalna i regulacyjna	13
2.1. Wprowadzenie	13
2.2. Rynek nieruchomości jako system	14
2.3. Rewitalizacja a rynek nieruchomości	25
2.3.1. Definicja rewitalizacji a system rynku nieruchomości	25
2.3.2. Rewitalizacja a podsystem przenoszenia praw własności do nieruchomości	26
2.3.3. Podsystem inwestycyjny rynku nieruchomości a rewitalizacja	35
2.3.4. Podsystem zarządzania nieruchomościami a rewitalizacja	46
2.3.5. Podsystem finansowy rynku nieruchomości i jego związki z rewitalizacją	64
2.4. Podsumowanie – Luka instytucjonalna i regulacyjna w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych na rynku nieruchomości	76
Literatura	83
3. Rewitalizacja a zasady biznesu	85
3.1. Wprowadzenie	85
3.2. Rewitalizacja a zasady gospodarki rynkowej	88
3.3. Rewitalizacja miast a dezindustrializacja i przemiany cywilizacyjne.....	90
3.4. Rewitalizacja miast a model ustroju gospodarczego	95
3.5. Rewitalizacja miast a innowacje społeczne i kreatywność oraz kultura myślenia strategicznego	98
3.6. Rewitalizacja miast a społeczny paradygmat rozwoju miast	103
3.7. Społeczne efekty rewitalizacji miast. <i>Externalities</i>	106
3.8. Rewitalizacja a gospodarka przestrzenna i jej regulacje prawne	110
3.9. Wnioski	112
Literatura	114
4. Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej ..	117
4.1. Wprowadzenie. Ewolucja sposobu prowadzenia procesów rewitalizacji w Europie	117
4.2. Instrumenty i instytucje finansowe	126
4.2.1. Podstawowe instrumenty finansowe stosowane w procesach rewitalizacyjnych	126

4.2.2. Podstawowe instytucje finansowe stosowane w procesach rewitalizacji	142
4.3. Wskazania dla Polski	149
4.3.1. Podsumowanie	149
4.3.2. Wskazania dla Polski	155
Literatura	156
5. Rewitalizacja polskich miast w świetle wymagań Funduszy Strukturalnych UE 2004-2006 jako wdrażanie europejskiego podejścia systemowego	157
5.1. Wprowadzenie	157
5.2. Wymogi funduszy strukturalnych UE 2004-2006 jako zapoczątkowanie procesu rewitalizacji polskich miast, opartego na systemowych podstawach	159
5.3. Dorobek nowego etapu rewitalizacji miast 2004-2006 w Polsce.....	170
5.4. Podsumowanie i wnioski	179
5.5. Zestaw aktów prawnych UE dotyczących funduszy strukturalnych w latach 2004-2006 i 2007-2013 oraz roli miast i regionów w polityce wspólnotowej	182
5.6. Zestaw polskich aktów prawnych związanych z ubieganiem się o fundusze UE na rewitalizację miast w okresie finansowania 2004- 2006 i 2007-2013	183
Literatura	185
6. Podsumowanie	187
Conclusions	191
Spis tabel	195
Spis rycin	195

Wstęp

Niniejszy tom opracowany został w ramach serii wydawniczej Instytutu Rozwoju Miast, zatytułowanej *Rewitalizacja miast polskich*. Seria przygotowywana jest sukcesywnie w ramach realizacji projektu badawczego-zamawianego, pt. *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*. Projekt, realizowany od czerwca 2007 do czerwca 2010 r., finansowany był najpierw przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a od kwietnia 2008 r. przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Przed projektem postawiono następujące cele:

1. Określenie sposobu i metod prowadzenia rewitalizacji miast, które umożliwiłyby zachowanie istniejącego w miastach dziedzictwa narodowego i wspierały ich zrównoważony rozwój.
2. Stworzenie wzorcowego modelu rewitalizacji miast polskich, sprzyjającego zachowaniu dziedzictwa materialnego i duchowego oraz jego wdrożenie na wybranym przykładzie.
3. Stworzenie informacyjnych, edukacyjnych i prawno-organizacyjnych podstaw dla przyspieszenia i zwiększenia efektywności procesów rewitalizacji w Polsce.

Zadaniem działań rewitalizacyjnych powinno być zwiększenie szans rozwojowych miast i poprawa jakości życia ich mieszkańców poprzez kompleksowe przekształcenia fragmentów przestrzeni miejskiej przy zachowaniu dziedzictwa materialnego i duchowego oraz zasad zrównoważonego rozwoju.

Przez rewitalizację miast polskich rozumiemy skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałania degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju.

W obrębie szeroko rozumianej rewitalizacji wyróżniamy cztery typy tego procesu:

- **rewitalizację** zdegradowanych śródmieść i wielofunkcyjnych przedwojennych obszarów zabudowy miejskiej,
- **rewitalizację** obszarów przemysłowych, pokolejowych i powojkowych,
- **rewitalizację** blokowisk, w tym szczególnie blokowisk wzniesionych w technologii wielkopłytkowej,
- **rewitalizację** krajobrazu miast ze szczególnym uwzględnieniem sylwety miasta i systemu przestrzeni publicznych, w tym zieleni miejskiej.

Rewitalizacja jest procesem społecznym, w którym powinni aktywnie uczestniczyć wszyscy zainteresowani.

Podstawą udanej rewitalizacji jest zidentyfikowanie na wczesnym etapie wszystkich podmiotów i grup społecznych, których interesy mogą być związane z procesem rewitalizacji, a następnie analiza ich wzajemnych relacji, pól potencjalnych konfliktów lub współdziałania.

Skuteczna rewitalizacja jest również przedsięwzięciem komercyjnym, pozwalającym angażować środki z różnych źródeł, jest umiejętnym połączeniem wielu często przeciwstawnych interesów – dla osiągnięcia wspólnie akceptowanego celu.

Projekt powinien być impulsem do szerszej zakrojonych badań w takich polach, jak:

- społeczne i kulturowe, ze szczególnym uwzględnieniem postaw i preferencji aktualnych użytkowników obszaru na początku procesu rewitalizacji i po jego zakończeniu,
- prawno-instytucjonalne – dziś jednym z najbardziej zaniedbanych obszarów wiedzy, jeśli weźmiemy pod uwagę całość procesu rewitalizacji,
- ekonomiczne, a szczególnie badanie efektywności przekształceń własnościowych i funkcjonalnych,
- technologiczne, biorąc pod uwagę zarówno różnorodność technologii rewitalizowanych obiektów jak i bogatą ofertę dostępnych technologii,
- urbanistyczne, ze szczególnym uwzględnieniem zmian jakościowych przestrzeni miejskiej obejmującym problemy nie tylko standardów architektoniczno-urbanistycznych, ale także jakość przestrzeni rewitalizowanej pod względem estetyki, klimatu społecznego, bezpieczeństwa publicznego („przestrzeń bezpieczna”),
- funkcjonalne, dotyczące modelowania procesów rewitalizacji.

Rewitalizacja sprzyja ograniczeniu niekontrolowanego rozrastania się miast, redukując nadmierny popyt na infrastrukturę komunalną. Nie do przecenienia jest także wpływ rewitalizacji miast na rozwój regionalny.

Projekt jest realizowany przez Konsorcjum w składzie:

- Instytut Rozwoju Miast w Krakowie jako lider Konsorcjum, reprezentowany przez dr. hab. Zygmunta Ziobrowskiego, prof. IRM – Kierownika Projektu,
- Szkoła Główna Handlowa reprezentowana przez prof. Marka Bryxa,
- Uniwersytet Jagielloński reprezentowany przez prof. Bolesława Domańskiego.

Jako partner spoza Konsorcjum zostało zaproszone Forum Rewitalizacji reprezentowane przez dr. hab. arch. Krzysztofa Skalskiego, prof. UJ. Funkcje koordynacyjne w projekcie pełni dr Wojciech Jarczewski z IRM.

Seria wydawnictw obejmuje około 12 pozycji. Pierwsze trzy tomy poświęciliśmy analizie doświadczeń krajów zachodnich (Wielka Brytania, Niemcy i Francja) oraz możliwościom ich wykorzystania w warunkach polskich. W kolejnych tomach przedstawiamy diagnozę dotyczącą skali problemu z rozróżnieniem na poszczególne typy obszarów kryzysowych (tom czwarty) oraz ocenę problemów społecznych i demograficznych (tom

piąty). Szósty i siódmy tom poświęcone są zagadnieniom związanym z zarządzaniem i otoczeniem legislacyjnym, a także z finansowaniem procesów rewitalizacji i gospodarką nieruchomościami. Tom ósmy zamyka diagnozę podsumowując ten etap projektu. W kolejnych tomach przedstawione zostaną: założenia polityki rewitalizacyjnej w Polsce, system monitoringu oraz modelowe programy rewitalizacji. Dodatkowym efektem projektu będą podyplomowe Studia Rewitalizacji Miast realizowane wspólnie przez Uniwersytet Jagielloński i Szkołę Główną Handlową. Mam nadzieję, że przedstawiona seria publikacji wzbogaci wiedzę osób zarządzających i uczestniczących w procesach rewitalizacji, a także przyczyni się do zdynamizowania tych procesów.

Zygmunt Ziobrowski
Kierownik Projektu

1. Wprowadzenie do problematyki tomu

Procesy rewitalizacyjne mają ogromne znaczenie społeczne i gospodarcze. Można nawet powiedzieć, że głównym celem procesów rewitalizacji jest odnowa stosunków społecznych, a w ślad za tym – ekonomicznych.

Przedsięwzięcia rewitalizacyjne dokonywane są na obszarach miast, ale też w ramach konkretnych struktur społecznych i gospodarczych. Jedną z tych ostatnich jest rynek nieruchomości, który obejmuje istniejące nieruchomości, a zwłaszcza stosunki własnościowe i relacje pomiędzy ich właścicielami i różnorodnymi użytkownikami oraz profesjonalistami obsługującymi wybrane fragmenty tego rynku.

Skoro rewitalizacja to celowe przekształcanie stosunków społecznych i gospodarczych na obszarach zdegradowanych, to można powiedzieć, że działania te odbywają się na rynku nieruchomości, gdyż właśnie przekształcanie nieruchomości i przestrzeni jest również jednym z celów rewitalizacji. Można też dodać, że o ile rewitalizacja służy zachowaniu nie tylko obiektów dziedzictwa narodowego, ale całych fragmentów miast mających unikalny (w ich skali) charakter, to jednak realne procesy rewitalizacji muszą opierać się i wymuszać zmiany techniczne istniejących na obszarze zdegradowanym nieruchomości. Remonty, renowacje, adaptacje czy wyburzenia odnoszą się do fizycznej substancji nieruchomości. Ich dokonywanie wymaga użycia całej istniejącej infrastruktury rynku nieruchomości, a zwłaszcza określenia zasad finansowania i współpracy z biznesem. Tym zagadnieniom poświęcony jest niniejszy tom składający się z 4 części, a mianowicie:

1. Infrastruktura rynku nieruchomości jako wsparcie procesów rewitalizacji – luka instytucjonalna i regulacyjna autorstwa Marka Bryxa,
2. Rewitalizacja a zasady biznesu autorstwa Elżbiety Mączyńskiej,
3. Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej autorstwa Ireny Herbst,
4. Rewitalizacja polskich miast w świetle wymagań Funduszy Strukturalnych UE 2004-2006 jako wdrażanie europejskiego podejścia systemowego autorstwa Ewy Heczko-Hyłowej.

Każda z prezentowanych części kończy się szczegółowym podsumowaniem. Niezależnie od tego, główne myśli poszczególnych rozdziałów posłużyły redaktorowi naukowemu tomu do podsumowania całości opracowania, które zamyka książkę.

Marek Bryx
Redaktor naukowy tomu

2. Infrastruktura rynku nieruchomości jako wsparcie procesów rewitalizacji – luka instytucjonalna i regulacyjna

2.1. Wprowadzenie

W ciągu ostatniego półwiecza nastąpiła wyraźna ewolucja podejścia do rewitalizacji miast zmierzająca w kierunku łączenia realizacji celów fizycznej odnowy budynków z celami społecznymi, ekonomicznymi, ekologicznymi oraz eksponowaniem obiektów dziedzictwa narodowego. Nadal jednak realne procesy rewitalizacji, obejmujące w sferze fizycznej substancji nieruchomości remonty, renowacje, adaptacje czy wyburzenia, wymagają użycia całej infrastruktury rynku nieruchomości, obejmującej następujące obszary działania:

- przekazywanie prawa własności do nieruchomości,
- gospodarowanie (zarządzanie) nieruchomościami (zwłaszcza obiektami z lokalami przeznaczonymi na wynajem),
- inwestowanie, czyli zmienianie wartości użytkowej nieruchomości, a poprzez to także jej wartości rynkowej,
- finansowanie, które ma specyficzny charakter wynikający z cech nieruchomości.

Niniejsze opracowanie stanowi trzecią część zadania szóstego (6a *Opracowanie kompleksowej diagnozy sytuacji wyjściowej z wykorzystaniem wyników seminarium*) w projekcie badawczym zamawianym nr PBZ-MNiSW-4/3/2006 pt. *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*.

Jego celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie – czy istniejąca infrastruktura rynku nieruchomości jest wystarczająca do przeprowadzania w pełni przedsięwzięć rewitalizacyjnych wybranych, zdegradowanych obszarów gmin.

W przypadku, gdyby z prowadzonych rozważań dotyczących instrumentów funkcjonujących na rynku nieruchomości wynikało, że są one niewystarczające, autor podejmie próbę wykazania niezbędnych zmian w instrumentach istniejących bądź pokaże nowe, konieczne do zastosowania elementy bądź relacje rynkowe.

Dla przeprowadzenia analizy instytucji funkcjonujących na rynku oraz relacji między nimi zostanie zastosowana analiza systemowa tego rynku, po raz pierwszy przedstawiona przez autora w książce *Rynek nieruchomości – system i funkcjonowanie* (Poltext 2006).

Opracowanie rozpoczyna się więc od przedstawienia systemu rynku nieruchomości, a następnie, po zdefiniowaniu rewitalizacji w tym systemie, szczegółowo omawia poszczególne podsystemy, prezentując je najpierw, a potem wskazując na niezbędne zmiany, które powinny być dokonane w poszczególnych podsystemach z punktu widzenia możliwości prowadzenia procesów rewitalizacyjnych. Zmiany te dotyczyć mogą zarówno wprowadzenia na rynek nieruchomości jego nowych elementów (podmiotów), jak i kształtowania nowego typu relacji pomiędzy podmiotami.

Rozdział zamyka podsumowanie, w którym zebrano najistotniejsze wnioski dotyczące luki instytucjonalnej oraz regulacyjnej (elementów i relacji systemowych) na rynku nieruchomości, z punktu widzenia potrzeb prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych w miastach.

W opracowaniu wykorzystano literaturę przedmiotu, a zwłaszcza opracowania wykonane w ramach tego projektu badawczego nr PBZ-MNiSW-4/3/2006, a w szczególności raporty dotyczące krajów o dłuższej tradycji funkcjonowania gospodarki rynkowej.

2.2. Rynek nieruchomości jako system

Sformułowania typu „rynek jako system”, „system rynkowy”, „system nierynkowy” i podobne, w ostatnich latach bardzo się upowszechniły. Chodzi tu o systemy dotyczące całej gospodarki lub wybranych jej fragmentów: podatków, ubezpieczeń, zabezpieczenia socjalnego, emerytur itp.

Jak pisze na ten temat M. Nasiłowski w odniesieniu do dokonywanej przez siebie analizy rynku jako systemu składającego się z 5 podsystemów: rynku towarowego, pracy, pieniężnego, kapitałowego i walutowego, „między podsystemami występują stałe związki i współzależności. Na każdym z tych rynków działa uniwersalne prawo popytu i podaży (...) Tylko systemowe podejście do analizowanych zjawisk ekonomicznych czyni zdobywaną wiedzę praktycznie bardziej użyteczną” (Nasiłowski 2004, s. 14). I dodaje „zawsze staram się podkreślać ważną dla ekonomisty sentencję, że w gospodarce rynkowej nie ma zjawisk jednoprzyczynowych” (Nasiłowski 2004, s. 14).

Na to samo zwraca uwagę E. Doyle, która również podkreśla, że:

1. System ekonomiczny jest siecią interakcji pomiędzy osobami indywidualnymi, podmiotami gospodarczymi i instytucjami, które determinują najlepszy sposób wykorzystania zasobów tak, aby zaspokajały one konkurencyjne popyty.
2. Wybory dotyczące wykorzystania zasobów, jakie dobra będą produkowane i w jakich ilościach, są dokonywane poprzez ten system ekonomiczny.
3. „Zarówno makroekonomiczne jak i mikroekonomiczne koncepcje, zasady i modele są używane do wyjaśnienia jak różne cechy spletają się w ten system ekonomiczny” (Doyle 2005, s. 30).

Analiza systemowa i teoria systemów dopracowały się w miarę spójnej definicji przedmiotu swego zainteresowania. Według nich, system jest to „wyodrębniony zbiór elementów (materialnych lub abstrakcyjnych), wzajemnie powiązanych, rozważany jako całość, z określonego punktu widzenia, mający przy tym takie właściwości, których nie posiadają jego elementy” (Jajuga i in. 1993, s. 19). Jest to stosunkowo prosta

definicja, dzięki której jednak, analizując wzajemne powiązania elementów systemu, można przedstawić każdą, nawet bardzo skomplikowaną sieć zależności. Wydaje się, że to powiązanie prostoty przedstawienia ze złożonością omawianego zagadnienia jest podstawą powszechnego użytkowania słowa system i podejścia systemowego w wielu dziedzinach.

Przywołane wyżej definicje pozwalają spojrzeć również na rynek nieruchomości z punktu widzenia systemowego. Jak bowiem z nich wynika, podstawowym składnikiem systemu jest element, który powiązany być musi z co najmniej jednym, innym elementem systemu, a związek taki nazywa się relacją. Strukturę systemu „tworzą więc elementy i relacje, a kompozycję, czyli skład – typy elementów i typy relacji” (Mynarski 1982, s. 21).

Jeśli elementy systemu oddziałują na siebie nawzajem, to relacja taka nazywa się sprzężeniem. Mają one charakter dwojaki:

- zasileniowy,
- informacyjny.

Jak z powyższych rozważań wynika, zdefiniowanie rynku nieruchomości jako systemu wymaga określenia:

- elementów systemu,
- elementów otoczenia systemu,
- istotnych relacji pomiędzy elementami,
- istotnych relacji systemu z jego otoczeniem (wejść i wyjść).

Jak o tym pisałem (Bryx 2006), patrząc z punktu widzenia zakresu przedmiotowego można wydzielić na rynku nieruchomości następujące podryniki (subrynki):

- obrotu prawami własności do nieruchomości, niezależnie od tego kto jest sprzedającym, a kto kupującym i co jest przedmiotem transakcji – biurowiec, fabryka czy mieszkanie, ani jaki jest cel transakcji: pozyskanie użyteczności nieruchomości czy pozyskanie korzystnej lokaty;
- obrotu usługami finansowymi dotyczącymi nieruchomości, a więc najrozmaitszymi produktami finansowymi, ubezpieczeniowymi, leasingowymi, odnoszącymi się ściśle do nieruchomości, w każdej fazie jej cyklu życia; dotyczy to produktów (i usług), zarówno o charakterze ściśle komercyjnym, jak i z wykorzystaniem środków publicznych, a także mechanizmów refinansowania się instytucji finansowych poprzez sprzedaż wierzytelności hipotecznych;
- powiększania wartości nieruchomości, czyli inwestowania, a więc dostarczania nowego strumienia podaży nieruchomości zarówno w aspekcie obrotu prawem własności, jak i innymi prawami dotyczącymi nieruchomości, nieruchomość zabudowana (po zakończeniu inwestycji) ma nową wartość użytkową, wartość i cenę obrotu pozostałymi usługami dotyczącymi nieruchomości, a w szczególności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz zarządzania nieruchomościami;
- obrotu pozostałymi prawami do nieruchomości (prawa rzeczowe ograniczone) wyodrębnionymi w Kodeksie Cywilnym, księga II;

- gospodarowania nieruchomościami, w tym utrzymywanie ich nie pogorszonej wartości lub nawet jej podwyższanie, również poprzez remonty, adaptacje i inne działania mające uatrakcyjnić nieruchomość.

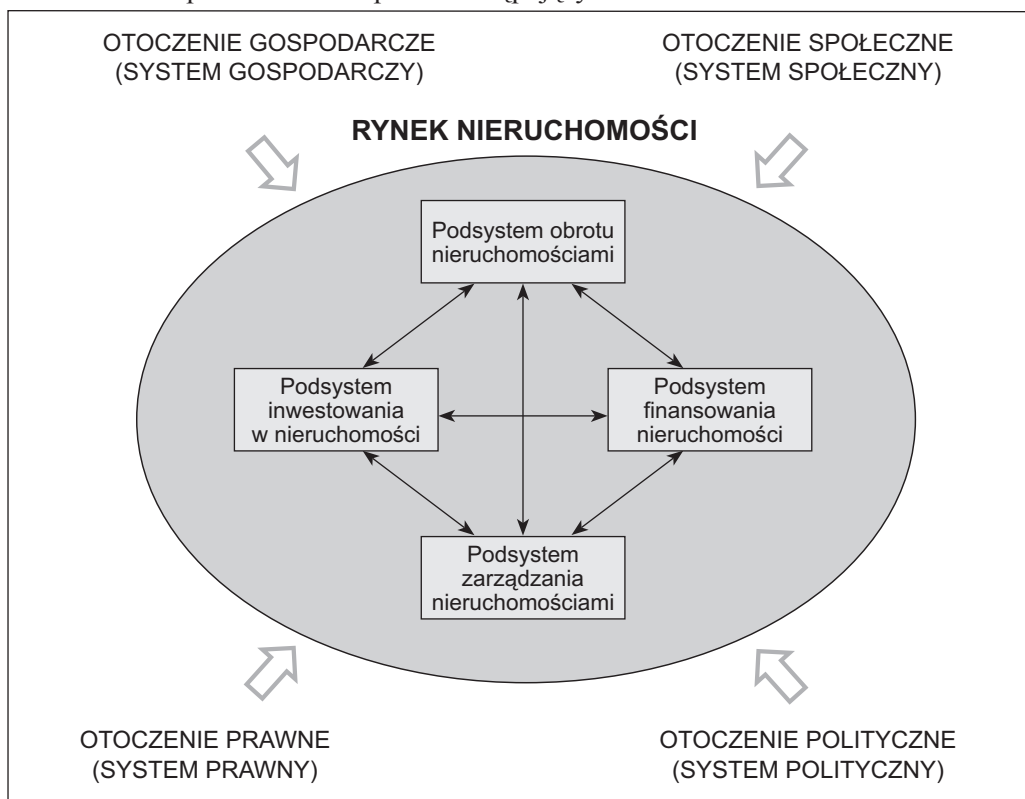
Warto podkreślić, że zwiększanie wartości nieruchomości poprzez inwestycje jest innym procesem realnym niż zwiększanie wartości poprzez wszelkie inne działania. Wynika to nie tylko z faktu, że jest to najbardziej kapitałochłonny (choć opłacalny) sposób zwiększania wartości, ale głównie z tego, że dotyczy on wnoszenia obiektów od podstaw na niezabudowanych nieruchomościach lub ich częściach. I chociaż nie ma tu kwestii przenoszenia praw własności (inwestuje właściciel lub wieczysty użytkownik), to jednak jest to świadczenie konkretnych usług rynkowych dla ściśle określonego klienta i wzrost wartości posiadanego przez niego dobra, a więc działania w pełni rynkowe. Nie można więc uważać, że tego typu działania pozostają poza rynkiem nieruchomości.

Podobnie, należy zwrócić uwagę na obrót pozostałymi prawami do nieruchomości, na które kształtuje się specyficzny rynek, inny niż rynek obrotu prawami własności. Zatem wymaga on oddzielenia od obrotu prawami własności, ze względu na swoją specyfikę, polegającą na tym, że właściciel nieruchomości wykorzystuje zupełnie inaczej wartość użytkową, nie zużywając jej bezpośrednio, ale czerpiąc zyski z udostępniania jej innym uczestnikom rynku. Pozwala mu to wykorzystywać takie prawo stale, przez wiele lat, podczas gdy sprzedaż prawa własności pozbawia go dysponowania nieruchomością.

Dążąc do usystematyzowania pojęcia rynku nieruchomości, te różnorodne działania podmiotów związanych z tym rynkiem i działających na nim, można zestawić w cztery grupy, które są złożone z kolejnych elementów, tworząc tym samym własne systemy, będące jednak podsystemami systemu rynku nieruchomości. Możemy więc mówić o:

- obrocie nieruchomościami, którego celem jest przenoszenie prawa własności do nieruchomości pomiędzy uczestnikami rynku,
- inwestowaniu w nieruchomości, którego celem jest wzrost użyteczności nieruchomości, a w konsekwencji wzrost jej wartości,
- finansowaniu nieruchomości, którego celem jest sprzedaż pieniądza lub usług finansowych mająca umożliwić zawieranie innych transakcji na rynku nieruchomości,
- zarządzaniu nieruchomościami, której celem jest zapewnienie dochodów właścicielowi z najmu nieruchomości przy równoczesnym utrzymaniu jej wartości, a nawet jego wzroście.

Można to przedstawić w sposób następujący:



Ryc. 2.1. Rynek nieruchomości jako system

Źródło: Bryx 2006, s. 88.

Przedstawiona na rycinie synteza rynku nieruchomości definiuje cztery jego główne elementy. Każdy z nich jest pod wpływem sprzężeń wzajemnych z pozostałymi trzema elementami systemu oraz pod oddziaływaniem 4 elementów otoczenia rynku nieruchomości, czyli systemów:

- gospodarczego,
- społecznego,
- prawnego,
- politycznego.

Warto też pamiętać, że każdy rysunek jest pewnym uproszczeniem, które ma ukazywać istotę zjawisk. Służy temu także definiowanie systemów. W rzeczywistości bowiem, oddziaływania wzajemne są znacznie bardziej skomplikowane, głównie dlatego, że występują równocześnie, oddziałując na siebie nawzajem. Mają też różne znaczenie, a natężenie aktywności poszczególnych relacji ulega zmianie z upływem czasu: inne fragmenty systemu stają się w danym momencie barierami dalszego rozwoju systemu.

W tym miejscu warto wskazać na **relacje zewnętrzne systemu**, czyli jego związki z otoczeniem. Żaden system nie jest przecież oderwany od otoczenia. Przeciwnie, jest z nim powiązany za pomocą (często bardzo wielu) wejść i wyjść do systemu. Także system rynku nieruchomości, jako elastycznie wkomponowany w całość systemu społeczno-gospodarczego, wyodrębniony jest ze względu na cechy, które pozwalają go odróżniać od innych działań i zjawisk gospodarczych i społecznych. Jest jednak z nimi ściśle związany. To przecież nieruchomości są miejscami, w których koncentruje się nasze życie codzienne, zarówno gospodarcze, jak i społeczne.

System gospodarczy, jako element otoczenia, nie może funkcjonować bez nieruchomości, które tworzą określoną część PKB i stanowią 2/3 majątku narodowego. Nie można wyobrazić sobie żadnej produkcji lub świadczenia usług bez nieruchomości. Każda firma, organizacja społeczna czy polityczna, rodzina (także jednoosobowa) potrzebuje przestrzeni zamkniętej, w której mogłaby realizować swoje funkcje bez przeszkadzania innym w realizowaniu ich zadań, pragnień czy potrzeb.

System gospodarczy zawiera także zasady podatkowe, jednakże mogą być one przedstawione jako system powiązań pomiędzy elementami. Wówczas system podatkowy, może być również wyodrębniony, a jego otoczenie stanowić będzie system gospodarczy, polityczny, społeczny i prawny. Z punktu widzenia rynku nieruchomości, niezależnie od podatków CIT i PIT płaconych przez uczestników tego rynku, nieruchomości od czasów starożytnych opodatkowywane są specjalnym podatkiem.

Jak to wielokrotnie wspomiano, wartość nieruchomości uniemożliwia ich swobodne posiadanie przez każdego. Ponieważ jednak znaczenie nieruchomości jest tak wielkie, że ani firmy, ani rodziny, ani inne jednostki nie mogą bez nich prawidłowo funkcjonować, to zarówno w otoczeniu gospodarczym, jak i prawnym, społecznym czy politycznym podejmowane są działania mające im to umożliwić.

Szczególnie jest to widoczne w odniesieniu do mieszkań, które najpełniej realizują funkcję społeczną, jako nieruchomości potrzebne w Polsce ponad 13 milionom rodzin, są najściślej powiązane z **otoczeniem społecznym**. Mieszkania stanowią ilościowo najważniejszą część obrotu na rynku nieruchomości. Co więcej – bez nich społeczeństwo nie może funkcjonować (Krzeczkowski 1939). Przy czym nie chodzi tu tylko o potrzeby wyższego rzędu, ale o podstawowe potrzeby społeczeństwa, jak: możliwość spania, utrzymywania higieny, przyjmowania pożywienia, czyli poczucia elementarnego bezpieczeństwa (Andrzejewski 1979, Goryński 1975). Jest to nie tylko potrzebne w tym członie otoczenia rynku nieruchomości, ale także w pozostałych. Gospodarka nie będzie wydajna i innowacyjna, jeśli pracownicy nie będą mogli zrealizować swoich podstawowych funkcji życiowych, będą niewyspani, niezrelaksowani. Związków tych jest oczywiście więcej.

Podobnie, **otoczenie prawne** – jednoznacznie oddziałuje na rynek nieruchomości, chociażby dlatego, że rzeczy nieruchome to podstawowa część prawa rzeczowego zawartego w Kodeksie cywilnym, a każda transakcja na rynku nieruchomości istnieje w ramach prawa zobowiązań. To przecież prawo narzuca nam nasz stosunek do nieruchomości. Rodzimy się i rośniemy w poszanowaniu do prawa własności. Uczymy się,

że czasami wygodniej jest nie być właścicielem, że wystarczy prawo użytkowania, aby w pełni wykorzystywać cechy nieruchomości dla naszych potrzeb.

Historia dowodzi, że wypełnianie prawa nie przychodzi łatwo. Większość wojen między państwami, rodami, plemionami, toczyła się o majątek, w tym o poszerzanie terytorium, a więc o nieruchomości. Nie tylko o obszar w sensie pól, lasów i nieużytków, ale o zakłady przemysłowe, miasta z ich substancją mieszkaniową, zabytkami itp. Pozostałości po różnych zaszłościach historycznych do dzisiaj wpływają, a często determinują, funkcjonowanie niektórych segmentów rynku nieruchomości.

I wreszcie **otoczenie polityczne** systemu nieruchomości – to kwestie zakresu swobody w obrocie nieruchomościami, skali możliwości posiadania nieruchomości, jednako-owego traktowania obywateli własnych i państw obcych, czyli istnienie lub nie ograniczeń w obrocie nieruchomościami, zarówno przedmiotowych, jak i podmiotowych, ale także dyskryminacji (lub nie) w inwestowaniu, finansowaniu i gospodarowaniu nieruchomościami.

Każdy z tych elementów otoczenia wywiera swój oddzielny wpływ na kształt i zachowanie się rynku nieruchomości. Tworzą także łącznie (pozytywny lub negatywny) efekt synergii. To polityka tworzy prawo ulegając różnym wpływom – liberalizmowi, ksenofobii, nacjonalizmowi itd. Nawet ustanowione prawo (np. własności) może być nie w pełni przestrzegane.

Rynek nieruchomości nie może być wolny od wpływów polityki, gdyż mówimy o zbyt ważnym rynku, którego poszczególne dobra są dużo lub bardzo dużo warte. W gruncie rzeczy polityka zawsze wiąże się tu z ekonomią.

Podsumowując relacje między rynkiem nieruchomości a jego otoczeniem – należy podkreślić, że mają one charakter sprzężeń zwrotnych. Otoczenie oddziałujące na rynek nieruchomości wywołuje jego reakcje, może więc sprzyjać rozwojowi rynku lub poszczególnych jego segmentów (podsystemów), ale może także ten rozwój powstrzymać. Przykładowo:

1. Wysoka, przekraczająca 30% inflacja w połowie latach dziewięćdziesiątych¹, uniemożliwiła wdrożenie w tym okresie systemu kredytów hipotecznych, które oferował Bank Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego SA. Pomimo uruchomienia specjalnego programu i uzyskania środków budżetowych oraz pożyczki z Banku Światowego rezultaty akcji były bardzo mizerne – poniżej 3% pierwotnych oczekiwań (Bryx 1999, s. 153-155). Było to zrozumiałe, gdyż przy takich stopach procentowych inwestycje mieszkaniowe finansowano przede wszystkim z zasobów gotówkowych, rzadko wspieranych kredytem. Dopiero wyraźny spadek stóp procentowych, w zasadzie od 2001 roku, spowodował, wraz z rozwojem formy budowania mieszkań na sprzedaż, lawinowy rozwój udzielanych kredytów hipotecznych.
2. Politycznie zgrabne hasło uwłaszczenia się na niektórych nieruchomościach, np. ogródkach działkowych lub mieszkaniach w TBS, jeśli zostanie zrealizowane

¹ A wcześniej, jeszcze wyższa.

(kwestia prawa), to zwiększy liczbę właścicieli nieruchomości. Część z nich nie zdaje sobie sprawy, że jako właściciele ponosić będą większe koszty utrzymania nieruchomości². Nie mając na to środków doprowadzą domy, w których mają swoje mieszkania do ruiny, co możemy obserwować na naszym rynku. To zaś powinno wywołać reakcję rynku w stronę otoczenia – oczekiwanie zmiany prawa, czy zwiększenia zaangażowania państwa w utrzymanie nieruchomości, chociażby poprzez tworzenie tańszych źródeł finansowania remontów itp. Takie zjawiska dają się zaobserwować, nie tylko w Polsce, ale w różnych miejscach świata.

3. Rozwój rynku nieruchomości wywarł presję na zmianę ustawy o księgach wieczystych i zastosowanie systemów informatycznych, tak, aby informacja o nieruchomości mogła dotrzeć do użytkownika systemu w czasie rzeczywistym. Tym samym nowoczesna księga wieczysta, czyniąc transakcję kupna nieruchomości znacznie szybszą i bezpieczniejszą przyczynia się do dalszego rozwoju tego rynku.
4. Potrzeba wzrostu wartości nieruchomości, zwłaszcza dla różnych przedsiębiorstw i funduszy inwestycyjnych, będących ich właścicielami doprowadziła do wykształcenia się zawodu zarządcy nieruchomości.

Te przykłady powiązań można byłoby mnożyć, chodzi jednak jedynie o udokumentowanie jak bardzo rozległy i skomplikowany jest rynek nieruchomości, który można także dzielić z punktu widzenia innych kryteriów, np. rodzaju nieruchomości: zabudowane, niezabudowane, mieszkaniowe, komercyjne (magazynowe, biurowe, handlowe itd.) infrastruktury technicznej i społecznej itd. Jednak w poszczególnych segmentach rynku nieruchomości, prawa nim rządzące, relacje na nim zachodzące są w zasadzie takie same. „W zasadzie”, gdyż sprzężenia te mogą mieć w poszczególnych segmentach inną siłę i kierunek oddziaływania, ale występują na całym rynku nieruchomości, a więc w poszczególnych jego segmentach.

Dla dopełnienia definicji systemu rynku nieruchomości niezbędne jest jeszcze określenie ostatniego członu tej definicji, czyli: **relacji pomiędzy elementami systemu**. Patrząc na ryc. 2.1 widzimy, że relacje pomiędzy elementami systemu mają również charakter sprzężeń zwrotnych.

Podsystem obrotu

Jego rozmiary są w zasadniczej części uzależnione od podsystemu finansowania. To nowe produkty bankowe, a zwłaszcza taniość i dostępność kredytu mieszkaniowego (hipotecznego) przyczyniła się, do tego, że obrót nieruchomościami się rozwija. Ilość wszystkich transakcji prawem własności w Polsce w ostatnich latach systematycznie spadała. Wiązało się to z wyraźnym zmniejszaniem ilości nieruchomości skarbu państwa podlegających prywatyzacji. Łagodzenie spadku obrotów na rynku z tego tytułu

² Tak być nie powinno, gdyż czynsz powinien zawierać wszystkie koszty plus zysk dla właściciela, ale ponieważ najczęściej tak nie jest, czynsz jest na różne sposoby dotowany, to zmiana statusu często zaskakuje zwiększonymi wydatkami.

wzięły na siebie nieruchomości mieszkaniowe. Nie byłoby to możliwe bez zmiany podejścia banków do klientów indywidualnych. Wynikała ona w dużej mierze z oceny finansowania indywidualnych nabywców mieszkań jako bezpiecznego rodzaju kredytów i z pozytywnej oceny systemu ekonomicznego, a zwłaszcza stabilności stopy inflacji, a w efekcie – także stóp procentowych.

Podsystem obrotu nie mógłby jednakże rozwijać się bez podsystemu inwestowania. Ten ostatni dostarcza ciągle nowe produkty do „zagospodarowania” w podsystemie obrotu. Nowe mieszkania, rzędu 100 tysięcy rocznie (w 2007 i 2008 – ponad 100 tysięcy) w połowie budowane są przez developerów z przeznaczeniem na sprzedaż. Część budowana przez TBS-y, także kierowana na rynek, stanowiąca kilka lat temu rocznie od 8 do 10% oddawanych do użytku mieszkań, spadła do ok. 5%.

Trzeba pamiętać także o tym, że system inwestycyjny wywołuje ruch w podsystemie obrotu, nawet, jeśli połowa mieszkań budowana jest przez inwestorów na potrzeby własne. Z reguły bowiem, ci którzy budują domki, segmenty, bliźniaki na potrzeby własne, posiadają już inne lokale, które użytkują lub są one ich własnością. Oznacza to, że po wprowadzeniu się do swojego nowego mieszkania (domu) udostępniają dotychczas zajmowany lokal innym osobom, a jeśli stanowił ich własność, to najczęściej sprzedają go na rynku. Jeśli tego nie robią, zatrzymując mieszkanie np. dla własnych dzieci, to w większości przypadków wynajmują ten lokal na określony czas. Tak czy inaczej „stary” lokal zasila rynek obrotu nieruchomościami albo jako nieruchomość na sprzedaż, albo na wynajem.

Rynek nieruchomości to nie tylko mieszkania. Buduje się, z przeznaczeniem na wynajem, centra logistyczne i magazynowe, biurowce, sklepy, „galerie handlowe” i wiele innych. Umowa o wynajem dla swej ważności wymaga formy pisemnej, ale nie notarialnej, stąd nie wiemy jak wiele umów dotyczących transakcji o wynajem określonej powierzchni użytkowej zawierają pośrednicy w obrocie nieruchomościami. Nie ulega jednak wątpliwości, że podsystem inwestowania każdego roku dostarcza na rynek nowe powierzchnie, a więc nową wartość użytkową, co wywołuje określone ruchy dostosowawcze użytkowników tej przestrzeni, czyli kolejne obroty w omawianym i pozostałych podsystemach nieruchomości.

Relacja **podsystem obrotu nieruchomościami a podsystem zarządzania** jest też stosunkowo prosta. Dużo łatwiej jest sprzedać nieruchomość czy znaleźć najemcę, który wynajmie powierzchnię w obiekcie, tam gdzie mamy do czynienia z profesjonalnym zarządzaniem, z dbałością o nieruchomość i jej użytkownika.

Podsystem finansowania

Zależy od podsystemu przenoszenia praw własności. Kredytowanie indywidualnych nabywców mieszkań, zarówno z rynku pierwotnego, jak i wtórnego to główne zadanie banków. Bez środków uzyskiwanych z systemu bankowego taki rozwój tego podsystemu, jaki się ostatnio w Polsce dokonał, byłby niemożliwy.

Podsystem finansowania zasila także podsystem inwestycyjny. Developerzy budujący mieszkania, a także wszyscy inni, inwestujący w hotele, supermarkety, galerie

handlowe, kina, centra magazynowe i w wiele innych nieruchomości posiłkują się finansowaniem zewnętrznym, w umiejętny sposób wykorzystując mechanizm dźwigni finansowej. Także inwestorzy, którzy w inny sposób powiększają wartość nieruchomości – poprzez budowę infrastruktury (dróg, wodociągów, kanalizacji, sieci energetycznych etc.) znajdują finansowe wsparcie w tym podsystemie. Nowym, a niezwykle ważnym dla kraju źródłem finansowania tych inwestycji stały się środki pomocowe z Unii Europejskiej.

Inaczej mówiąc – zarówno uczestnicy podsystemu obrotu nieruchomościami jak i podsystemu inwestowania są klientami podmiotów stanowiących podsystem finansowania. Trzeba też zwrócić uwagę, że w systemie tym – oprócz banków – pojawiają się i są coraz aktywniejsze inne jednostki, takie jak: firmy leasingowe czy fundusze inwestujące w nieruchomości. Do tego segmentu rynku nieruchomości należy też zaliczyć firmy ubezpieczeniowe, które ubezpieczając różne transakcje przyczyniają się do wzrostu ilości transakcji, a więc rozwoju rynku. Na ten podsystem składają się także podmioty zarządzające środkami publicznymi zarówno krajowymi jak i zagranicznymi, przeznaczonymi na rozwój wybranych fragmentów rynku nieruchomości (infrastruktura, mieszkania, autostrady itp.).

Związki **podsystemu finansowania z podsystemem zarządzania** są nieco inne, chociaż także ważne. To w fazie zarządzania nieruchomością następuje spłata kredytów zaciągniętych na jej budowę. Sposób zarządzania nie jest więc bez znaczenia ani dla właściciela, ani dla użytkowników, ani dla podsystemu finansowania. We współpracy tych dwóch podsystemów kształtują się także nowe relacje, takie jak: finansowanie remontów, przebudów, adaptacji itp., leasing (zwłaszcza zwrotny i tenancyjny) nieruchomości i inne.

Podsystem inwestowania

Jest także ściśle powiązany z pozostałymi trzema podsystemami, a można rzec, że jest także głęboko od nich uzależniony. Inwestuje się albo dla siebie albo dla przyszłych klientów. W tej drugiej sytuacji segment obrotu musi pomóc ich zidentyfikować i doprowadzić do transakcji – kupna bądź najmu. A ostatnio – także leasingu. Jeśli inwestor buduje dla siebie, to zazwyczaj zwalnia całą lub część powierzchni dotychczas zajmowanej – własnej lub cudzej. W rezultacie rośnie oferta podaży powierzchni na wynajem lub oferta sprzedaży nieruchomości.

Każdy developer lub inwestor jest klientem podsystemu finansowego. Nie tylko po to, by „spiąć” finansowanie, czyli mieć przygotowaną całą pulę niezbędnych nakładów finansowych, ale także po to, aby świadomie korzystać z dźwigni finansowej.

Wraz z rozwojem zarządzania nieruchomościami rośnie rola zarządcy. Coraz częściej uważa się, że profesjonalny zarządca powinien być jednym z konsultantów inwestora. Jego doświadczenia pozytywne i negatywne w zarządzaniu nieruchomością powinny być wykorzystywane przez inwestora nie tylko wówczas kiedy obiekt już funkcjonuje, ale wtedy – kiedy jest planowany. Wówczas można bowiem podejmować decyzje, które ułatwią pracę zarządcy zwielokrotniając jej efekty.

I patrząc z punktu widzenia **podsystemu zarządzania**:

- od podsystemu finansowania oczekuje on przede wszystkim zasilania w środki dla swoich różnorodnych potrzeb;
- od podsystemu inwestycyjnego – nowych powierzchni do zarządzania nimi;
- od podsystemu obrotu – nowych zleceń od właścicieli nieruchomości na profesjonalne zarządzanie ich majątkiem i nowych klientów (najemców) zainteresowanych wynajmem powierzchni w zarządzanych obiektach.

Jak z tego widać, podsystemy systemu rynku nieruchomości nawzajem wspomagają się w swojej działalności, co sprzyja rozwojowi rynku, wprowadzaniu nowych instrumentów itd.

Jak to wynika z ryc. 2.1, oddziaływanie poszczególnych elementów systemu na siebie ma charakter zwrotny, ale również oddziaływanie otoczenia na system i systemu na otoczenia ma charakter zwrotny. Rynek nieruchomości jest zbyt ważny dla systemu ekonomiczno-społeczno-prawno-politycznego, aby to, co się na nim dzieje nie wywierało wpływu na otoczenie. Wzajemne oddziaływanie tych podsystemów oraz otoczenia powoduje, że system rynku nieruchomości jest dynamiczny, czyli zmienny w czasie.

Pomimo swojej zmienności, a właściwie dzięki niej, system rynku nieruchomości ciągle się rozwija. W związku z tym, że wyposażony jest w pamięć może „się uczyć”. Co więcej, system ten nie tylko się uczy, co zdaniem A. Koźmińskiego oznacza „zwiększenie stopnia skuteczności w niezmiennym otoczeniu poprzez zapamiętywanie określonych wzorców zachowania w określonych warunkach” (Koźmiński 1979, s. 18), ale również jest systemem adaptacyjnym, co zdaniem tego samego autora oznacza podniesienie stopnia skuteczności systemu w zmieniających się warunkach otoczenia, gdyż podstawą adaptacji jest proces poznawczy, polegający na aktywnym poszukiwaniu nowych wzorców zachowania (Koźmiński 1979, s. 19).

Dowodem na takie zachowania systemu rynku nieruchomości jest dokonana skuteczna transformacja systemu gospodarczego, po roku 1989, w trakcie której rynek nieruchomości znakomicie się rozwinął. Pojawiły się, zostały zaadoptowane i zapamiętane, a więc wdrożone, zupełnie nowe elementy, rozwiązania systemowe i sprzężenia. Było to możliwe dlatego, że w swej istocie, w swym ścisłym powiązaniu cech nieruchomości z zasadami prawa znanymi od wielu lat i innymi cechami, pozostał on niezmienny. Można powiedzieć, że „kręgosłup” systemu rynku nieruchomości ukształtowany setki lat temu, jest znakomitą podstawą do wprowadzania wielu nowych rozwiązań, które go doskonalią i wzbogacają, ale nie przeciwstawiają się jego istocie.

W podsystemie inwestycyjnym zmiany otoczenia po 1989 roku spowodowały uruchomienie pełnej gry rynkowej, której najlepszą ilustracją jest odchodzenie od „budowania dla siebie” do budowania dla kogoś (najczęściej nieznanego inwestora) na sprzedaż lub wynajem, zarówno mieszkań, jak i powierzchni biurowych, handlowych itd. Niemniej jednak, zasady inwestowania, czy budowania nie uległy zmianie. Obiekt musi spełniać określone, zaplanowane funkcje, a inwestycja nie powinna przynieść straty, lecz zysk.

W podsystemie obrotu pojawiły się nowe rodzaje transakcji, a on sam rozrósł się z marginalnego rynku do normalnego o ponad pół miliona transakcji rocznie. Byłoby to niemożliwe, gdyby nie istniały upowszechnione zasady obrotu nieruchomościami, zawody zajmujące się tym obrotem, księgi wieczyste itd.

W podsystemie finansowania pojawiły się zupełnie nowe mechanizmy i instrumenty. Znany powszechnie kredyt hipoteczny rozwinął się do kilkunastu różnych wariantów, a dodatkowo pojawiły się nowe instrumenty, jak: finansowanie „project finance”, leasing zwrotny nieruchomości, leasing tenencyjny, ubezpieczenia transakcji, listy zastawne itp. I znowu podkreślić trzeba, że było to możliwe dzięki temu, że nigdy nie odeszliśmy od idei ksiąg wieczystych i od prawa rzeczowego.

Podsystem zarządzania przeszedł natomiast ewolucję od technicznego zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania nieruchomości do pozyskiwania dochodów nie tylko z czynszów, a nawet do bardziej złożonych zadań, jakimi są działania na rzecz wzrostu wartości nieruchomości, czy umiejętnego jej wykorzystania dla poprawy płynności finansowej właściciela.

Można więc z całym przekonaniem stwierdzić, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat, system rynku nieruchomości nie zmieniając swojej istoty i sedna swoich podsystemów, dokonał jednak głębokiej adaptacji wielu nowych elementów, rozwinął się i dostosował jako całość do nowych warunków funkcjonowania.

Patrząc na dotychczasowe przemiany tego rynku, jego rozwój w każdym z podsystemów, można spokojnie oczekiwać, że dzięki swej otwartości na nowe instrumenty i adaptacyjności do oczekiwań otoczenia, rynek nieruchomości pozytywnie dostosuje się do oczekiwanych zmian związanych z procesami rewitalizacji.

Trzeba jednak zaznaczyć, że adaptacja ta tylko częściowo może nastąpić samoistnie poprzez wykorzystanie dla procesów rewitalizacyjnych istniejących już na rynku nieruchomości instrumentów. Zasady obrotu nieruchomościami nie ulegną zmianie i są gotowe do natychmiastowego zastosowania, podobnie jak zasady prowadzenia przedsięwzięć inwestycyjnych. Natomiast podsystem finansowania czy zarządzania najprawdopodobniej wymaga wprowadzenia nowych rozwiązań i instrumentów, czyli nowych jakościowo relacji (sprzężeń) dotyczących przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Poszukiwanie (tworzenie) tych nowych instrumentów nie następuje jednak na rynku nieruchomości, lecz poza nim, chociaż znajomość tego rynku jest niezbędna, aby instrumenty takie stworzyć, a następnie zaimplementować do systemu. Powinny one powstać w otoczeniu prawnym rynku nieruchomości, odpowiadając jednak na zapotrzebowanie społeczne i ekonomiczne i być wsparte (wdrażane) przez otoczenie polityczne. Wydaje się, że powinny one charakteryzować co najmniej następującymi cechami:

- zgodnością z dotychczasowymi relacjami wewnątrz systemu, a nawet częściowym wykorzystywaniem istniejących relacji i podmiotów;
- efektywnością, czyli osiąganiem założonych celów przy relatywnie niskich nakładach, zwłaszcza środków publicznych;
- atrakcyjnością dla systemu i jego uczestników;
- prostotą i zrozumiałością.

2.3. Rewitalizacja a rynek nieruchomości

2.3.1. Definicja rewitalizacji a system rynku nieruchomości

Definicja rewitalizacji przyjęta przez Komitet Naukowy Projektu w lutym 2008 r. brzmi: *Rewitalizacja jest to skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju.*

Do takiego określenia rewitalizacji, jako skomplikowanego, ale skoordynowanego procesu, kraje podejmujące działania rewitalizacyjne dochodziły przez kilkadziesiąt lat. Dziś jest to podejście powszechne, akceptowane przez wszystkie kraje unii europejskiej, chociaż w niektórych z nich, na przykład w Polsce, jak dotychczas – tylko teoretycznie.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że rewitalizacja odbywa się na rynku nieruchomości, gdyż obejmuje wybrane kwartały miast i niezbędne przekształcenia istniejących tam budynków, budowli i gruntów. Równocześnie jednak dotyczy ona sfery społecznej i ekonomicznej powiązanej jedynie, chociaż silnie, z nieruchomościami, gdzie procesy rewitalizacyjne stanowią działania same w sobie ważne dla tych poszczególnych sfer.

Jak widać, mamy tu do czynienia z dużą analogią do innych procesów odbywających się na rynku nieruchomości w otoczeniu prawnym, społecznym, ekonomicznym i politycznym. Istotna różnica polega jednak na tym, że przedmiotem różnorodnych działań na rynku nieruchomości jest po prostu nieruchomość. Tymczasem rewitalizacja to proces różnorodnych działań, który odbywa się nie na jednej nieruchomości, lecz na wielu z nich, a co więcej dotyczy ludzi:

- a) ściśle związanych z nieruchomościami w obszarze rewitalizowanym, a więc mieszkańców, użytkowników, właścicieli, inwestorów,
- b) pośrednio związanych z tymi nieruchomościami, a więc mieszkańców, użytkowników, właścicieli, inwestorów okolic obszaru rewitalizowanego, osób przyjeżdżających tam celowo, np. turystów i wszystkich innych, którzy znajdują się w sferze rewitalizowanej celowo lub przypadkiem, a nie mają żadnych związków prawnych z istniejącymi tam nieruchomościami.

Rynek nieruchomości i występujący na nim system powiązań powinien więc pełnić rolę służebną wobec procesu rewitalizacji umożliwiając:

- Z jednej strony – wszelkie niezbędne zmiany o charakterze technicznym dotyczące budynków i budowli, w tym także te które wynikają ze zmiany przeznaczenia nieruchomości, zmiany ich funkcji itp.
- Z drugiej strony – musi on także umożliwiać, lub przy najmniej nie utrudniać, dokonywanie wielu innych przemian będących sensem i zadaniami rewitalizacji, a odbywających się w sferze społecznej i ekonomicznej. Zmiany te uzależnione są od sytuacji na rynku nieruchomości, ale jeszcze bardziej uzależnione są od

jego otoczenia prawnego i politycznego, ale także społecznego i ekonomicznego. Decyduje o tym fakt, że wszelkie powiązania na tym rynku mają charakter sprzężeń zwrotnych i powiązań wielokrotnych.

Próba oceny tych relacji wzajemnych może być dokonana poprzez ocenę instytucji i procedur występujących na poszczególnych subrynkach rynku nieruchomości, zwanych też podsystemami rynku nieruchomości, przez co analiza ta może być przeprowadzona w bardziej czytelny i wnikliwy sposób.

2.3.2. Rewitalizacja a podsystem przenoszenia praw własności do nieruchomości

Podsystem obrotu nieruchomościami wyodrębniony został z systemu rynku nieruchomości, jako obejmujący transakcje na rynku nieruchomości dotyczące przenoszenia praw własności do nieruchomości.

Kiedy jest mowa o przenoszeniu prawa własności do nieruchomości należy rozumieć przez to: prawo własności, prawo własności obiektu wzniesionego na gruncie będącym w wiecznym użytkowaniu (tzw. nieruchomość budynkowa), prawo własności do nieruchomości lokalowej (mieszkalnej lub użytkowej), która również mogła być wzniesiona na gruncie, będącym w użytkowaniu wiecznym, oraz spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, a więc prawa dające właścicielom możliwość dysponowania tym majątkiem, ze sprzedażą włącznie i podlegające dziedziczeniu.

Uzasadnieniem dla wyodrębnienia podsystemu obrotu (przekazywania)³ prawem własności jest przede wszystkim:

- odrębność tego jego fragmentu rynku nieruchomości wyrażająca się innym rodzajem rzeczy w obrocie (prawo własności lub wiecznego użytkowania), czyli jak to się uatarło w mowie codziennej – obrót nieruchomościami;
- skala efektów sprzedaży nieruchomości, czyli zmiana właściciela nieruchomości oznaczająca najpełniejszą transakcję rynkową. W jej rezultacie nowy właściciel nabywa pełnię praw do rozporządzania nieruchomością i czerpania z niej pożytków.

Jak o tym pisze A. Doliwa, „właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą” (Doliwa 2004, s. 28). Należy przy tym pamiętać, że prawo własności i prawo dziedziczenia są zagwarantowane przez Konstytucję RP⁴.

Transakcje pozostałymi prawami do nieruchomości stanowią także odrębną grupę transakcji, mogą być zawierane nie przez właściciela, ale przez zarządcę nieruchomości,

³ Obrót, czyli transakcja sprzedaży dokonuje się za określona cenę. W odniesieniu do zmiany prawa własności mamy też do czynienia z przekazywaniem tego prawa w innej formie, co powinno być w tym podsystemie odnotowane.

⁴ Por.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 21.

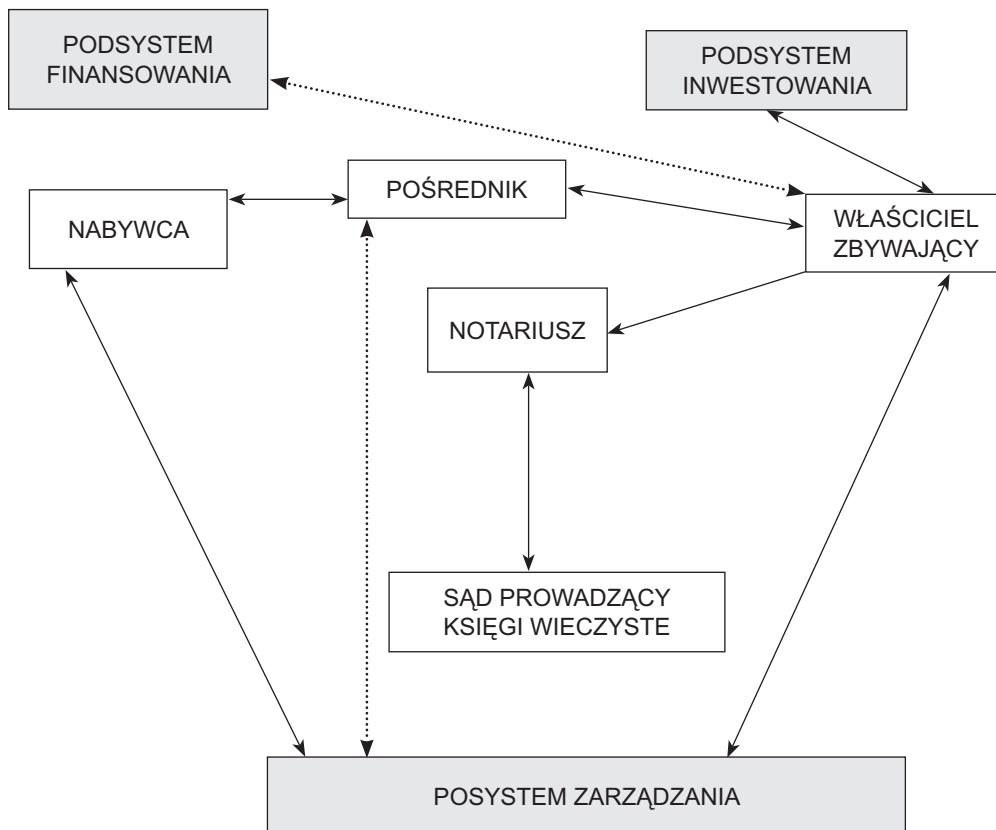
a co najważniejsze – nie zmieniają stosunków własnościowych w odniesieniu do nieruchomości.

Na ryc. 2.2 pokazano podstawowe powiązania pomiędzy uczestnikami tego podsystemu rynku nieruchomości. Z wykresu tego wynika, że przeniesienie własności może się obyć bez udziału pośrednika w obrocie nieruchomościami, chociaż jest on na ogół niezbędnym ogniwem doprowadzającym do zawarcia transakcji kupna nieruchomości, nie może się natomiast obejść bez notariusza.

Warto w tym momencie przypomnieć, że zgodnie z definicją systemu, obrót nieruchomościami jako podsystem rynku nieruchomości, jest równocześnie sam dla siebie systemem, składającym się ze swoich własnych elementów, powiązanych określonymi relacjami, funkcjonującym w otoczeniu systemu nieruchomości jako całości. Rozważając dalej jego elementy składowe i relacje między nimi można więc nazywać go systemem przenoszenia praw własności do nieruchomości (ew. systemem obrotu nieruchomościami), pamiętając o tym, że wraz z systemami finansowania, zarządzania i inwestowania, tworzy on system rynku nieruchomości.

Obrót prawami własności, jako podsystem rynku nieruchomości, zawiera w sobie także inne czynności umożliwiające przenoszenie prawa własności, chociaż zdecydowanie nie są one transakcjami, gdyż nie zawierają ceny nieruchomości. Prawo własności do nieruchomości można bowiem uzyskać nie tylko drogą kupna, lecz również poprzez dziedziczenie, zniesienie współwłasności, darowiznę. To także są sposoby przekazywania praw własności do nieruchomości, ale nie są to metody obrotu, gdyż wraz z przekazaniem prawa nie następuje przekazanie drugiej stronie odpowiedniego ekwiwalentu pieniężnego⁵, a więc jest to przekazanie praw do nieruchomości w sposób nie będący transakcją rynkową.

⁵ W Polsce wciąż występuje, chociaż ma już charakter marginalny, przekazywanie nieruchomości za dożywocie. Mamy wówczas do czynienia z przekazaniem zapłaty za nieruchomość, ale w formie ciągłej, a nie jednorazowej oraz nie w pieniądzu, ale wyłącznie lub głównie w świadczeniach rzeczowych.



Ryc. 2.2. Schemat przenoszenia praw własności

Źródło: Bryx 2006, s. 100.

L. Kałkowski nazywa je „transakcjami pozarynkowymi”⁶ wskazując, że w latach 1990-2001 stanowiły one dokładnie 1/3 całego podsystemu przekazywania praw własności (Kałkowski i in. 2003, s. 23). To pozarynkowe przekazywanie praw własności poprzez spadki, darowizny, umowy o dożywocie i przekazywanie własności w zamian za świadczenia społeczne, nie wprowadza jednak automatycznie nieruchomości do obrotu. Dopiero w następstwie takiego aktu prawnego, np. dzięki darowiźnie i związanej z nią zmianie właściciela, może nastąpić wprowadzenie nieruchomości na rynek jako oferty sprzedaży. Będzie to miało miejsce wówczas, gdy nowy właściciel uzna to za wskazane i podejmie taką decyzję.

⁶ Sformułowanie „transakcja pozarynkowa” jest używane w gronie badaczy rynku nieruchomości, będzie więc używane również w tym opracowaniu, chociaż autor jest zwolennikiem i będzie się starał używać sformułowania bardziej precyzyjnego, chociaż dłuższego, jakim jest „przeniesienie praw własności”. Najściślej oddaje ono istotę tych aktów prawnych.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że te „nierynkowe” akty prawne są odpowiednikiem transakcji rynkowych, w wyniku których zmienia się właściciel nieruchomości. Czy wobec tego powinny one stanowić część podsystemu obrotu nieruchomościami, czy też są od niego odrębne? Za odrębnością przemawiają:

- brak ceny transakcyjnej,
- brak ekspozycji rynkowej,
- przekazywanie prawa własności ściśle określonej osobie wybranej kryteriami pozarynkowymi,

przy czym dotyczy to wyraźnie tylko aktów darowizny i dziedziczenia. W pozostałych dwóch przypadkach mamy do czynienia z ekwiwalentem cenowym i swoistym, ograniczonym wyborem aktualnego właściciela, który może zdecydować się na dożywocie, przekazanie za świadczenia, a nawet na włączenie w obrót rynkowy swojej nieruchomości. Często ma też wybór komu może przekazać swoje gospodarstwo za dożywocie. Jakkolwiek ograniczony jest ten wybór i z pewnością jest daleki od ekspozycji rynkowej, to jednak w pewnym zakresie występuje.

Natomiast za włączeniem tych aktów do podsystemu obrotu nieruchomościami przemawia fakt, że poza pośrednikiem występują tu wszyscy uczestnicy tego podsystemu:

- właściciel, który jednakże nie zbywa, ale przekazuje prawo własności,
- nowy właściciel, który nie kupuje, ale otrzymuje prawo własności,
- notariusz⁷,
- sąd potwierdzający zmiany właścicielskie w księdze wieczystej.

W świetle powyższych rozważań należy podkreślić, że dobór nazwy dla tego podsystemu rynku nieruchomości jako – podsystem przenoszenia praw własności do nieruchomości jest w pełni uzasadniony. Obejmuje on wówczas wszystkie: rynkowe i nierynkowe sposoby przenoszenia prawa własności. Jednakże wydaje się, że dopuszczalnym uproszczeniem jest także nazywanie go skróconą, a zwyczajową nazwą – podsystemem obrotu nieruchomościami.

Jakie są więc **elementy podsystemu przenoszenia praw własności (obrotu nieruchomościami)?**

Jako pierwszy i najważniejszy element tego systemu powinien być wymieniony **właściciel nieruchomości**. To on, posiadając pełnię praw do nieruchomości podejmuje decyzję o włączeniu swojej nieruchomości w obrót rynkowy. Może także zdecydować o przeniesieniu swojego prawa do nieruchomości inną drogą na wskazaną osobę, która jako nowy właściciel może podjąć (lub nie) decyzję o włączeniu swojej nieruchomości w obrót rynkowy. W przypadku osoby fizycznej, która zmarła nie podejmując decyzji o przekazaniu nieruchomości, zapada ona w sądzie zgodnie z zasadami dziedziczenia. W przypadku stwierdzenia przez sąd braku spadkobiercy jest ona przejmowana przez władzę lokalną, powiększając zasób mienia komunalnego.

⁷ W przypadku dziedziczenia, jeśli nie występuje akt notarialny, lub jeśli któryś ze spadkobierców go podważa, odbyć się musi przed sądem powszechnym postępowanie spadkowe.

Właściciel nieruchomości może też wejść w posiadanie praw do niej w sposób niezamierzony. Ma to miejsce wówczas, gdy istnieją określone roszczenia wobec poprzedniego właściciela i zaspokajane są z nieruchomości. Najczęściej takim przypadkowym właścicielem staje się bank, który nie mogąc doczekać się zwrotu udzielonego kredytu przystępuje do windykacji należności z hipoteki na nieruchomości. Wówczas nieruchomość trafia do obrotu z woli wierzyciela, a nie właściciela nieruchomości. Tryb sprzedaży takiej nieruchomości poddany jest nadzorowi sądu.

Oprócz właściciela nieruchomości, który zgłasza na rynek ofertę sprzedaży, najważniejszym elementem tego podsystemu jest **nabywca**, który reprezentuje popyt na nieruchomości.

Nabywca może kupować prawo własności do nieruchomości po to, aby:

- samodzielnie wykorzystywać jej walory fizyczne; klasycznym przykładem jest tu nabywca mieszkania,
- albo dla wykorzystywania jej walorów ekonomicznych, czyli możliwości czerpania pożytków⁸.

W tym drugim przypadku nabywców często określa się mianem inwestorów, gdyż lokują oni pieniądze w nieruchomości oczekując z tej lokaty odpowiednich zysków.

Pojęcie *investor* zmieniało znaczenie w ostatnich latach. W okresie PRL-u inwestorem był tylko ten kto budował dla siebie budynki lub budowle, czyli przeprowadzał cykl inwestycyjny. Nie znano wtedy pojęcia *developer*, jako podmiotu, który realizuje proces inwestycyjny, nie po to, aby zaspokoić własne potrzeby, ale po to, by sprzedać gotową powierzchnię użytkową lub mieszkalną. Później, w początkowym okresie transformacji gospodarczej, karierę zrobiło pojęcie inwestora odnoszone do tych, którzy kupowali papiery wartościowe.

Oba nowe określenia inwestora są prawidłowe. Jednakże z punktu widzenia makroekonomii oraz systemu rynku nieruchomości, poprzez zakup nieruchomości nie dokonuje się żadna inwestycja. Nabywca poszukuje i nabywa istniejącą nieruchomość w stanie w jakim się znajduje. Jeśli kupił działkę na której będzie budował obiekt – wtedy stanie się inwestorem, ale to jest już kolejna czynność. Dokonany przez niego zakup nieruchomości może być „inwestycją” wyłącznie z mikroekonomicznego punktu widzenia, gdyż ma mu przynieść zysk i zwrot kapitału. Na rynku nieruchomości jest jednak po prostu transakcją kupna prawa własności do nieruchomości w podsystemie obrotu nieruchomościami, a nie inwestycją w podsystemie inwestowania, gdyż dotyczy zasobu istniejącego, nie zaś tworzenia nowego.

W wyniku tzw. inwestycji finansowych, nie powstają żadne nowe naniesienia na gruncie. Natomiast konsekwencją przekazania praw do nieruchomości i zapłaty za nie jest fakt, że nieruchomość zmienia właściciela. Następuje wymiana aktywów płynnych (gotówka) na niepłynne – nieruchomość. Z punktu widzenia rynku nieruchomości używanie w takiej sytuacji pojęcia inwestor jest nieprawidłowe i może

⁸ „Pożytkami Prawa są dochody, które prawo to przynosi zgodnie ze swym społeczno-gospodarczym przeznaczeniem” Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, art. 54.

się mylić z inwestorem, który faktycznie podjął inwestycję rzeczową, budując nowy obiekt.

Dlatego, aby odróżnić oba podmioty występujące na rynku nieruchomości w odniesieniu do nabywcy nieruchomości traktującego ją jako lokatę finansową należy co najwyżej używać sformułowania: inwestor finansowy. Jest to ważne podkreślenie, bowiem ilość inwestorów finansowych, a także kwoty przeznaczane przez nich na zakupy nieruchomości, systematycznie rosną.

Również z punktu widzenia przedsięwzięcia rewitalizacyjnego pozyskanie inwestorów, a więc ściślej mówiąc – prywatnych środków finansowych na rewitalizację miast jest pożądanym i oczekiwanym działaniem.

Inwestor finansowy, może zamiast różnych dostępnych papierów wartościowych, nabyć nieruchomość. Jest to zakup dokonany na rynku nieruchomości traktowany przez niego jako swoista inwestycja (na ogół długookresowa) w inne (niepłynne) aktywa, która jednak musi przynieść mu odpowiednio dużą korzyść (zwrot z inwestycji). Dlatego inwestor finansowy na rynku nieruchomości poszukuje istniejącej (funkcjonującej) nieruchomości dochodowej, przynoszącej trwałe zyski, profesjonalnie zarządzanej i tylko taką jest zainteresowany jako przyszły jej nabywca. Nie ma bowiem doświadczenia, ani najczęściej nie chce go mieć jako zarządca albo inwestor, którzy podejmując różnorodne działania zmieniają wartość użytkową nieruchomości.

Dlatego w podsystemie obrotu nieruchomościami przy transakcji dotyczącej prawa własności używamy zawsze pojęcia *n a b y w c y*, które jednak oznacza osobę prawną lub fizyczną, która kupuje prawo własności do nieruchomości, najczęściej działając:

- z chęci zysku (czasami także zysku spekulacyjnego),
- z chęci zaspokojenia potrzeb własnych związanych z użytecznością określonej.

Trzecim, coraz bardziej niezbędnym, elementem podsystemu obrotu jest natomiast **pośrednik w obrocie nieruchomościami**. Jego zadaniem jest skojarzenie dwóch stron przyszłej transakcji i doprowadzenie do zawarcia transakcji przekazania praw własności do nieruchomości. Pośrednik działa na swój rachunek, to oznacza, że ponosi koszty swojej działalności i pobiera za nią opłatę.

Jeśli dwie strony zamierzają zawrzeć transakcję, mogą to uczynić bez pośrednika, zwłaszcza gdy jego pierwsze zadanie (skojarzenie partnerów) dokonało się bez jego udziału. Tak najczęściej dzieje się, gdy developer np. budujący mieszkania na sprzedaż sam posiada wyodrębnioną komórkę sprzedaży mieszkań w swojej strukturze organizacyjnej. Klienci odwiedzając biuro zawierają odpowiednią transakcję z developerem (właścicielem obiektu na sprzedaż)⁹. To samo dotyczy stron, które się znają, np. sąsia-

⁹ Zdarza się jednak, że developer chcąc zmniejszyć koszty osobowe nie zatrudnia pracowników etatowych w swojej firmie, lecz podpisuje umowy z pośrednikami, którym udostępnia pomieszczenia na terenie realizowanej inwestycji, a oni zobowiązują się tam pracować na jego rzecz sprzedając budowane tam mieszkania. Umowy te mogą mieć zresztą różne, negocjowane, zapisy.

dów lub skojarzonych przypadkowo, albo przez samodzielne ogłoszenia. Dotyczy to także nabywania nieruchomości z przetargu lub licytacji komorniczej.

Jednak dla wszystkich innych, którzy poszukują określonej nieruchomości w interesującej ich lokalizacji, albo chcą sprzedać dotychczas użytkowaną nieruchomość, musi istnieć możliwość wymiany informacji czy przejrzenia ofert, którą zawodowo tworzy stronom pośrednik w obrocie nieruchomościami. Jest to ważny, a nawet niezbędny, element systemu obrotu nieruchomościami, chociaż, jak wspomniano wyżej, w niektórych przypadkach możliwy do pominięcia. Wynika to z faktycznej roli, którą pełni on w tym obrocie, jak również nadania mu odpowiedniej rangi ustawowej, zgodnie z którą tylko licencjonowany pośrednik wpisany do rejestru może legalnie wykonywać ten zawód.

Następnym elementem systemu obrotu jest **notariusz**. Dla ważności transakcji kupna nieruchomości musi ona być dokonana przed notariuszem i mieć postać aktu notarialnego. Także uwidocznienie zmiany właściciela nieruchomości w księdze wieczystej wymaga złożenia w sądzie odpowiedniego wniosku wraz z aktem notarialnym dokonanej transakcji. Wynika z tego, że notariusz, w biurze którego dokonywany jest akt notarialny umożliwiający przeniesienie prawa własności do nieruchomości jest niezbędnym ogniwem systemu przenoszenia praw własności do nieruchomości nieruchomości. Także przenoszenie prawa własności do nieruchomości nie tylko drogą jej sprzedaży wymaga obecności notariusza. Dotyczy to podpisywania testamentu, umowy dożywocia, darowizny itd.

Notariusz działa również na swój rachunek i w jego obecności podpisywane są różnego rodzaju akty notarialne, a także poświadczane podpisy osób na różnych dokumentach, to jednak akty notarialne dotyczące sprzedaży nieruchomości stanowią 1/4 wszystkich podpisywanych przez notariuszy aktów notarialnych (375 tysięcy w 2006 roku). Natomiast liczba udzielanych notarialnie darowizn nieruchomości stanowi około 8% zawieranych aktów notarialnych (114 tysięcy w 2006 roku)¹⁰.

Kolejnym elementem systemu obrotu nieruchomościami jest **rzeczoznawca majątkowy**. Nie zawsze jego obecność przy zawieraniu transakcji jest konieczna. Kiedy mamy do czynienia z partnerami reprezentującymi kapitał prywatny, od ich własnej decyzji zależy czy któraś z nich wykorzysta rzeczoznawcę do przygotowania wyceny nieruchomości, będącej przedmiotem transakcji. Jeśli jednak, jedna ze stron przyszłej transakcji jest jednostką publiczną, zasilaną pieniędzmi budżetowymi, wówczas przed dokonaniem transakcji musi posłużyć się wyceną uprawnionego rzeczoznawcy, ażeby:

- od strony merytorycznej – mieć faktycznie lepsze rozeznanie dotyczące wartości transakcji;
- od strony formalnej – mieć dowód na działanie z należytą starannością w stosunku do powierzonego jej publicznego mienia.

¹⁰ Na podstawie: Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2007, tab. 119, s. 189.

Rzeczoznawstwo majątkowe jest, podobnie jak pośrednictwo w obrocie nieruchomościami, działalnością licencjonowaną.

Jak z powyższej prezentacji podsystemu przenoszenia praw własności do nieruchomości wynika, jest to podsystem ukształtowany w sposób umożliwiający różnymi metodami przenoszenie praw własności do nieruchomości. Nie stanowi on więc przeszkody w dokonywaniu rewitalizacji miast. Jest przejrzysty i wydajny. Instytucje które go tworzą mają wypracowane zasady działania, a stosowane przez nie metody postępowania są powszechnie znane.

Szczegółowa analiza procedur praktyki rewitalizacji dowodzi jednak, że w podsystemie przekazywania praw własności do nieruchomości zabrakło jednej kategorii prawnej, tj. **wywłaszczenia nieruchomości**.

Jak dowodzi przykład Niemiec (Bryx, Jadach-Sepioło 2009), rewitalizacja miast wymaga pewności wszystkich jej uczestników, że założenia przyjęte w planie rewitalizacji zostaną wykonane. Tylko wówczas można liczyć na zaangażowanie prywatnych kapitałów w procesy rewitalizacji, niezbędne dla osiągnięcia ostatecznego pozytywnego rezultatu przedsięwzięcia rewitalizacyjnego.

Niemcy całkowicie jednoznacznie określili w swoim prawie dotyczącym rewitalizacji powody i sposób wywłaszczenia nieruchomości leżącej na obszarze rewitalizowanym. Jeśli właściciel takiej nieruchomości nie jest w zainteresowany włączeniem się w proces rewitalizacyjny danego obszaru miasta, czyli jeśli nie zamierza przystąpić do realizacji zadań na swojej nieruchomości, do czego obliguje go plan rewitalizacji obszaru zdegradowanego, co stwarza realne zagrożenie niezrealizowania całego zamierzenia rewitalizacyjnego, w pełni świadomie, zgodnie z obowiązującym prawem, po przeprowadzeniu z nim negocjacji, jest wywłaszczany z posiadanej nieruchomości. Oczywiście przysługuje mu odszkodowanie rynkowe według wartości nieruchomości przed przeprowadzeniem rewitalizacji.

W momencie kiedy władza lokalna staje się nowym właścicielem nieruchomości, przedsięwzięcie rewitalizacyjne nie jest wstrzymywane i wszyscy uczestnicy wiedzą, że rewitalizacja dojdzie do skutku. Wraz z nią dokona się proces wzrostu wartości wszystkich nieruchomości leżących w strefie rewitalizowanej.

Władza lokalna nie jest jednak najczęściej zainteresowana posiadaniem danej nieruchomości po przeprowadzeniu przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Dlatego tego typu nieruchomości są sprzedawane, a byłemu właścicielowi przysługuje prawo pierwokupu. Prawo to oznacza, że musi on zapłacić gminie nową cenę rynkową, którą jest skłonny zapłacić inny potencjalny nabywca tej nieruchomości.

W Polsce, w trakcie realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, gminy natkną się na taki sam problem – niechęci właściciela do wykonania przez niego zadania na jego nieruchomości, będącego częścią przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Podobnie jak w Niemczech trzeba będzie podjąć z nim działania wyjaśniające, a następnie negocjacje. Być może trzeba go będzie także wesprzeć finansowo. Jeśli jednak zawiodą wszystkie argumenty i rozwiązania dla osiągnięcia sukcesu całego przedsięwzięcia, trzeba będzie sięgnąć po przymusowy wykup danej nieruchomości.

Z powyższego wynika, że w polskim podsystemie przenoszenia praw własności do nieruchomości brakuje:

- prawa (procedury) wywłaszczenia właścicieli nieruchomości, które musi być wpisane do ustawy rewitalizacyjnej, jak również zasad ponownej prywatyzacji, kiedy dokonany zostanie proces rewitalizacji,
- podmiotu, określonego w tej procedurze, na rzecz którego następuje wywłaszczenie nieruchomości. Może nim być gmina, która dzisiaj występuje w systemie jako właściciel zbywający posiadane nieruchomości albo specjalna jednostka prowadząca w imieniu gminy proces rewitalizacji.

Z powyższego wynika, że wprowadzenie tej zasady (wywłaszczenie właścicieli nieruchomości przeciwnych rewitalizacji) nie wymaga budowania żadnych nowych podmiotów w systemie rynku nieruchomości, a jedynie uchwalenia odpowiednich przepisów prawa w randze ustawy, które umożliwiłyby dokonywanie takich działań dla dobra wspólnego i w interesie publicznym. Wydaje się, że pozytywne przykłady Niemiec są wystarczającą zachętą do takich działań.

Na zakończenie warto podkreślić, że fakt uchwalenia prawa o możliwym wywłaszczeniu właścicieli nieruchomości na obszarze zdegradowanym poddawanych rewitalizacji staje się dodatkową zachętą do przyłączania się właścicieli nieruchomości do procesów rewitalizacji miast. Nie tylko uzyskują oni wielorakie korzyści z rewitalizacji, ale wiedzą, że po okresie negocjacji ich postulatów, kiedy zapadnie decyzja o podjęciu rewitalizacji, miasto (gmina) konsekwentnie, zgodnie z prawem, przeprowadzi przedsięwzięcie zgodnie z interesem publicznym. Ich indywidualny interes jest w tym przedsięwzięciu uwzględniony w takim stopniu, w jakim jest to możliwe. W skrajnym przypadku mają jednak możliwość nieprzystąpienia do procesu rewitalizacji, gdyż mogą:

- sprzedać swoją nieruchomość na rynku (wraz z decyzją o rewitalizacji jej wartość już rośnie),
- zostać wywłaszczeni za słusznym odszkodowaniem.

Zazwyczaj jednak mając taki wybór preferują oni sprzedaż samodzielnej nieruchomości albo przed albo w trakcie, albo po zakończeniu rewitalizacji.

Inaczej mówiąc, prawo wywłaszczenia właścicieli nieruchomości nie musi być i nie jest stosowane często. Jednak to, że istnieje jest warunkiem prowadzenia procesów rewitalizacyjnych przez miasta i podkreśla fakt, że rewitalizacja jest usługą społeczną realizowaną w interesie określonej społeczności, a nie w interesie jednostki. Interes tej ostatniej jest uwzględniany w całym mechanizmie rewitalizacji, ale nie może wypaczyć całego skomplikowanego i ważnego dla ogółu społeczności miejskiej przedsięwzięcia.

Pierwszym **wnioskiem** z powyższych rozważań nad infrastrukturą rynku nieruchomości i jej przystosowaniem do potrzeb prowadzenia rewitalizacji w miastach polskich jest stwierdzenie głoszące, że:

z punktu widzenia prawidłowego prowadzenia procesów rewitalizacyjnych w miastach polskich, niezbędne jest

uzupełnienie zasad funkcjonowania rynku nieruchomości, a w szczególności podsystemu przenoszenia praw własności, o instytucję wywłaszczenia – za słusznym odszkodowaniem – tych właścicieli nieruchomości, których posesje zlokalizowane są na obszarze kryzysowym, a którzy sprzeciwiają się społecznemu interesowi, jakim jest podjęcie przez władze lokalne rewitalizacji obszarów kryzysowych.

Instytucja wywłaszczenia nieruchomości jest znana w polskim prawie i musi być przywrócona, a właściwie, utworzona na nowo, w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się na obszarach zdegradowanych i poddanych rewitalizacji.

2.3.3. Podsystem inwestycyjny rynku nieruchomości a rewitalizacja

Problemy definicyjne

Inwestycje należą do tych kategorii ekonomicznych, z którymi spotykamy się praktycznie na co dzień, a którym przypisuje się bardzo różne znaczenie. Najszerzej można określić inwestycję jako wyrzeczenie (rezygnację z części) bieżącej konsumpcji dla przyszłych korzyści. Rezultaty inwestycji są jednak odroczone w czasie, a w związku z tym – niepewne. Dlatego za to bieżące wyrzeczenie inwestor oczekuje nagrody w przyszłości. Tą nagrodą, według K i T. Jajugów, jest stopa zwrotu z inwestycji (Jajuga, Jajuga 1996).

Definicja ta jest bardzo ogólna. Jej zaletą jest to, że obejmuje prawie wszystkie rodzaje inwestycji. Prawie, gdyż „nagroda”, której oczekuje inwestor nie zawsze jest stopą zwrotu z inwestycji, chyba że myślimy wyłącznie o inwestorze finansowym. Czasami może to być efekt demonstracji swojej pozycji, zaspokajający poczucie prestiżu, czasami inna specyficzna potrzeba inwestora, jak na przykład poczucie bezpieczeństwa, na ogół zaś – zaspokojenie własnych potrzeb co do ilości i jakości powierzchni zabudowanej. Często jest więcej powodów inwestowania niż jeden. Jednakże te przypadki nie przeczą istocie tej definicji, która podkreśla potrzebę ograniczenia bieżących wydatków na rzecz przyszłych korzyści i oczekiwania na możliwie wysoką nagrodę, np. stopę zwrotu, np. ekskluzywne mieszkanie w prestiżowej dzielnicy itp.

Próba uszczegółowienia definicji inwestycji wiedzie do różnorodności określeń. W literaturze spotyka się dwa podstawowe podejścia do inwestycji:

- r z e c z o w e ,
- f i n a n s o w e .

W każdym z nich mamy do czynienia z przepływem środków pieniężnych. Z tym, że w pierwszej grupie – inwestycji rzeczowych, otrzymujemy w zamian szeroko rozumiane dobra rzeczowe. Mówimy wręcz, że inwestycja to przekształcenie środków finansowych w dobra rzeczowe. To przekształcenie może mieć charakter inwestycji polegającej na:

- stworzeniu obiektu nieruchomości od podstaw (fabryki, teatru, domu mieszkalnego), czyli na przeprowadzeniu procesu inwestycyjnego,
- zakupie odpowiednich rzeczy (ruchomych i nieruchomości) potrzebnych inwestorowi.

Z punktu widzenia inwestora wybór metody przeprowadzenia inwestycji rzeczowej wynika z jego strategii uwarunkowanej jego pozycją na rynku, dostępności na rynku poszukiwanego przez niego dobra oraz dóbr komplementarnych, opłacalności związanej z konkretną decyzją itd. Z mikroekonomicznego punktu widzenia, inwestor dokonuje wyboru między różnymi, ale porównywalnymi, głównie poprzez stopę zwrotu, ale także inne wskaźniki, inwestycjami.

Z makroekonomicznego punktu widzenia natomiast, jedynie pierwszy rodzaj inwestycji (tworzenie, budowanie) powoduje przyrost produktu krajowego brutto. Dzięki inwestycjom tego typu powstają bowiem nowe dobra. Pozostałe inwestycje natomiast, w rozumieniu makroekonomii, są tylko wymianą dóbr istniejących, czyli przeniesieniem prawa własności. Takie inwestycje nie kreują wzrostu PKB.

D r u g a g r u p a i n w e s t y c y j i , określanych jako „finansowe” z założenia nie powoduje wzrostu produktu krajowego brutto. Jeśli bowiem inwestor kupuje papiery wartościowe, czy nawet – nieruchomości, to niezależnie od tego, że zakupy te potwierdzają jego prawa do:

- wiarytelności pieniężnych lub
- uprawnień do współwłasności majątkowych lub własności nieruchomości,

to jednak żadne z tych zakupów nie powoduje przyrostu produktu krajowego brutto (PKB).

Trzeba wyraźnie podkreślić, że kiedy jest mowa o inwestycjach jako o podsystemie rynku nieruchomości, to tylko *wydatkowanie środków finansowych, rozumiane jako wymiana strumienia pieniądza na dobra rzeczowe w procesie tworzenia nowych wartości (budynków i budowli) jest tym, co określamy mianem inwestycji i co stanowi przedmiot dalszych rozważań.*

Wymiana pieniądza na dobra rzeczowe, ale wcześniej istniejące, z naszego punktu widzenia nie jest inwestycją, lecz nabyciem prawa własności, gdyż nie powoduje przyrostu PKB. Nie wymaga także zorganizowania i przeprowadzenia procesu inwestycyjnego. Jeśli ta wymiana dotyczy nieruchomości, to mamy do czynienia z przeniesieniem praw własności do nieruchomości, czyli inaczej mówiąc – z obrotem nieruchomościami.

Pomimo różnorodności definicji, każda inwestycja to wydatek, poniesienie nakładów, a więc zmniejszenie możliwości aktualnej konsumpcji na rzecz otrzymania z inwestycji pewnych korzyści w przyszłości („nagrody”). W przypadku inwestycji rzeczowych, powstających w procesie inwestycyjnym na rynku nieruchomości, taką podstawową korzyścią jest posiadanie nowej wartości użytkowej nieruchomości w postaci nowych powierzchni użytkowych, które mogą zaspokajać potrzeby własne inwestora lub przynosić mu dochody z wynajmu czy sprzedaży.

Dodatkowym efektem przeprowadzenia procesu inwestycyjnego (inwestycji rzeczowej) jest zawsze¹¹ wzrost wartości nieruchomości, bowiem rośnie jej wartość użytkowa dzięki nowym powierzchniom lub/i wyższej ich jakości. Powoduje to powiększenie aktywów inwestora.

Jak wynika z definicji inwestycji na rynku nieruchomości, *inwestorem* jest każdy, kto podejmuje trud wymiany swoich środków finansowych na dobra rzeczowe w ciągu uporządkowanych działań, zwanych procesem inwestycyjnym. Może to być osoba fizyczna, przedsiębiorstwo, ale także każdy inny podmiot, w tym jednostki rządowe i samorządowe.

Podsystem inwestycyjny został uznany za podsystem rynku nieruchomości z kilku powodów.

Po pierwsze – inwestycja rzeczowa dokonuje się na nieruchomości. Często jej przeprowadzenie uwarunkowane jest wcześniejszym nabyciem przez inwestora odpowiedniej nieruchomości, spełniającej jego wymagania inwestycyjne.

Po drugie – w wyniku inwestycji istniejąca nieruchomość jest przekształcana. Przede wszystkim zyskuje na jakości, a często wzbogaca się także o nową powierzchnię. Uzyskuje więc wyższą użyteczność, a w konsekwencji także wartość rynkową. Odbywa się to cały czas na danym lokalnym rynku nieruchomości i pod baczną obserwacją jego uczestników, wpływając już w trakcie realizacji na sytuację rynkową.

Po trzecie – w realizacji inwestycji wykorzystywane są różne podmioty – uczestnicy rynku nieruchomości świadczący swoje usługi na rzecz właściciela nieruchomości.

Po czwarte – po jej oddaniu do użytku nowa nieruchomość będąca efektem procesu inwestycyjnego, zmienia sytuację¹² (podaż) na lokalnym rynku nieruchomości.

Procesy inwestycyjne są bardzo zróżnicowane z punktu widzenia rzeczy, którą przekształcają. Różnorodność wznoszonych budynków i budowli, mnogość i różnorodność inwestorów, rozwiązania organizacyjne i stosowane technologie – to wszystko dotyczy przekształcanej nieruchomości. Natomiast sposób postępowania inwestora, kolejność podejmowanych przez niego działań, reguły współpracy z partnerami w procesie inwestycyjnym, stosunki i zwyczaje kształtujące się w odmiennych procesach inwestycyjnych są tymi samymi grupami relacji, związków i sprzężeń, we wszystkich lub zasadniczej większości procesów inwestycyjnych, co pozwala zdefiniować ten system i przedstawić sposób jego funkcjonowania.

Inwestycje to problem zarządzania przedsięwzięciem, składającym się z kilku faz, które poprzedzone jest analizą efektywności, określeniem ryzyk, stworzeniem biznesplanu (z uwzględnieniem źródeł finansowania). Inwestycje to indywidualne, strategiczne decyzje pojedynczych inwestorów, powiązane z ich własną polityką go-

¹¹ Z wyjątkiem inwestycji niedokończonych lub chybionych w swoich założeniach, źle wykonanych itp., które jednak stanowią margines inwestycji.

¹² Świadomość tej zmiany jest oczywista dla uczestników rynku od chwili, gdy powezmą oni informację o rozpoczęciu inwestycji.

spodarczą, ale często również z polityką inwestycyjną państwa, z gospodarką przestrzenną, publiczną.

W przypadku procesów rewitalizacji miast inwestycje indywidualne są częścią większego zamierzenia – przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, inicjowanego i sterowanego przez władze miejskie we współpracy z właścicielami nieruchomości leżących na obszarze kryzysowym poddawanych rewitalizacji. Władza lokalna rozpoczyna swoje działania od określenia celów, naszkicowania wizji zmian, zaplanowania niezbędnych działań i przekonania uczestników tego procesu do konieczności jego przeprowadzenia. W szczególności musi przekonać właścicieli nieruchomości do podejmowania inwestycji tam, gdzie przewiduje je plan rewitalizacji. Jest to niezmiernie ważna działalność miasta, gdyż promocja rewitalizacji oraz negocjacje dotyczące jej ostatecznego kształtu są procesem skomplikowanym i żmudnym.

Warto też podkreślić fakt, że często aktualni właściciele nieruchomości nie są zainteresowani inwestowaniem na swojej nieruchomości (podobnie jak remontami, adaptacjami czy przebudowami), natomiast pojawiają się podmioty zewnętrzne wykazujące takie zainteresowanie. W takim przypadku w interesie wszystkich uczestników rewitalizacji obszarów miejskich leży dokonanie zmiany właścicieli nieruchomości poprzez zachęcenie do dokonania sprzedaży nieruchomości przez właściciela niechętnego procesom rewitalizacji. W skrajnym przypadku może to przyjąć formę wywłaszczenia właściciela przez gminę, a następnie odsprzedaży pozyskanej w ten sposób nieruchomości chętnemu do przeprowadzenia na niej inwestycji zgodnej z planem przedsięwzięcia rewitalizacyjnego.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że inwestycja rzeczowa raz sfinalizowana na danym rynku nieruchomości wywiera wpływ swoją wartością użytkową na ten rynek, ze względu na swoją nieprzenoszalność. Jeśli jednak jest to inwestycja dochodowa, a lokalny rynek posiada dobre perspektywy rozwoju i jest przyjazny dla inwestorów, to staje się on częścią globalnego rynku inwestycyjnego, którym zainteresowani są zarówno inwestorzy rzeczowi jak i finansowi.

Dlatego można powiedzieć, że użyteczność inwestycji sprawdza się na rynku lokalnym, ale jej efektywność, będąca pochodną użyteczności, jest weryfikowana przez rynek globalny. Wielcy inwestorzy (zwłaszcza finansowi) nie omijają bowiem rynku o wysokiej (wyższej niż przeciętna) stopie zwrotu na przewidywalnym gospodarzo, politycznie i społecznie rynku. Z tego powodu w podsystemie inwestycyjnym rynku nieruchomości oraz w podsystemie przenoszenia praw własności wyraźne są procesy globalizacyjne, gdyż inwestorzy, zwłaszcza finansowi, na lokalnym rynku nieruchomości reprezentują w zasadzie całą gospodarkę światową. Ta uwaga dotyczy także obszarów rewitalizowanych, łączących tradycję z nowoczesnością, na których bardzo często starają się zaznaczyć swoją obecność wielkie firmy międzynarodowe.

Rola lidera przemian

Kluczową postacią procesu inwestycyjnego jest inwestor lub developer. W literaturze nie ma jednoznacznych definicji różnic pomiędzy developerem a inwestorem. Z punktu widzenia niniejszego opracowania zarówno inwestor jak i developer prowadzą proces inwestycyjny – znajdują działkę, zamawiają projekt, uzyskują pozwolenie na budowę i ostatecznie wnoszą obiekt i doprowadzają go do uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

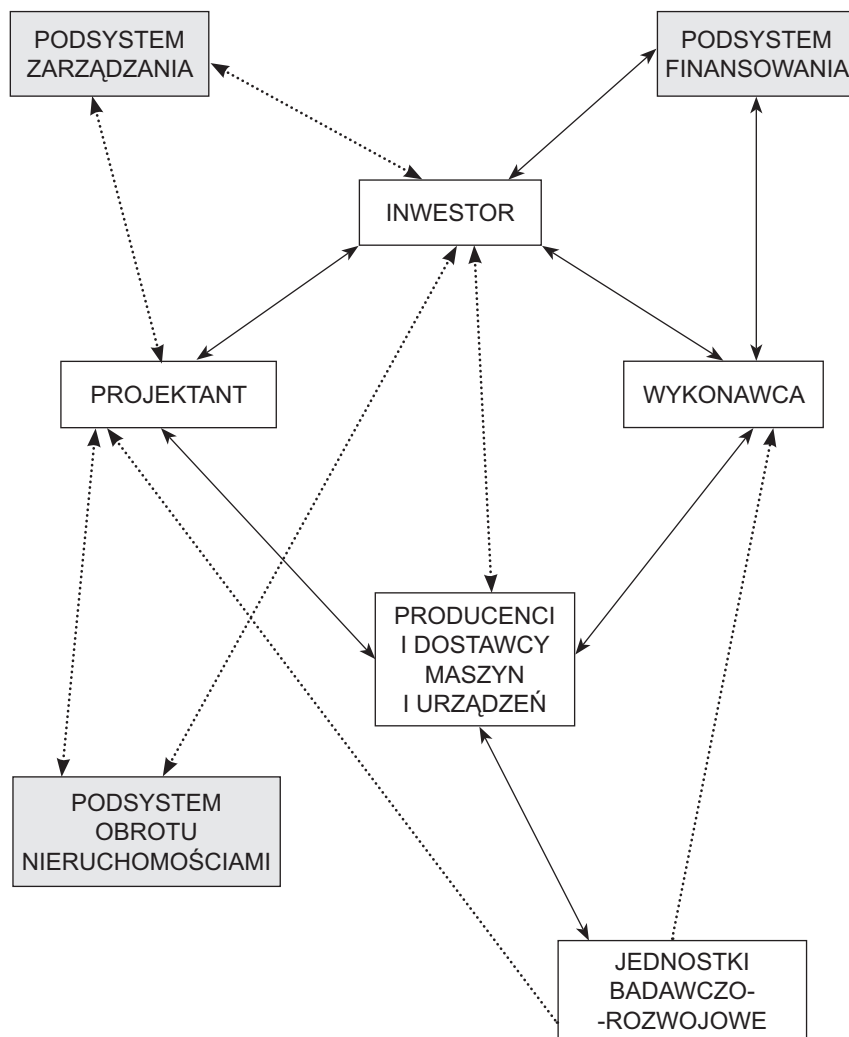
Zasadnicza różnica jest taka, że inwestor czyni to dla zaspokojenia potrzeb własnych, natomiast developer działa z chęci zysku, tzn. z góry zakłada, że całość jego działań zakończy się sprzedażą inwestycji. Konsekwencją tego jest fakt, że developer jako firma podejmująca przedsięwzięcia inwestycyjne wielokrotnie, jest znacznie bardziej doświadczony w tych działaniach, aniżeli inwestor, który zaspokaja swoje potrzeby poprzez inwestycje niezmiernie rzadko, a więc nie kumuluje własnych doświadczeń z prowadzenia takiej działalności.

Realizacja celu inwestycyjnego wymaga wsparcia działań inwestora przez szereg firm doradczych i realizacyjnych. Im większa jest inwestycja, tym większego otoczenia dotyka, tym więcej elementów musi być sprawdzonych, opracowanych, wdrożonych. Wraz z wzrostem zakresu inwestycji i specjalistycznych uczestników procesu inwestycyjnego, rośnie zakres niezbędnej koordynacji, której musi dokonywać inwestor. Bardzo często inwestor poszukuje specjalistycznej firmy, która za określonym wynagrodzeniem podejmie się prowadzenia procesu inwestycyjnego, czyli przejmie jego obowiązki. Najczęściej określa się ją mianem inwestora zastępczego. Rozwiązanie takie nie zwalnia jednak inwestora z zaangażowania się w inwestycję oraz z odpowiedzialności za jej skutki.

Jak wspomniano – głównym elementem systemu inwestowania jest i n w e s t o r . Każde przedsięwzięcie inwestycyjne rozpoczyna się od pomysłu i decyzji inwestora¹³. Może on przed podjęciem decyzji zaciągać najrozmaitszych porad, ale przede wszystkim musi określić możliwie dokładnie co chce osiągnąć. Nieodłącznym elementem odpowiedzi na takie pytanie jest ocena efektywności inwestycji i związanego z nią ryzyka. Najczęściej próbuje się ograniczyć ryzyko inwestowania poprzez stosowanie specyficznych metod, także dotyczących finansowania. Jedną z nich jest tzw. finansowanie projektowe („project finance”) (Czechowski i in. 2001).

Podsystem inwestowania na rynku nieruchomości przedstawia ryc. 2.3:

¹³ Jak o tym była mowa – developer jest inwestorem.



Ryc. 2.3. Podsystem inwestowania w nieruchomości

Źródło: Bryx 2006, s. 119.

Jeśli inwestor jest w stanie sfinansować inwestycję z własnych środków (rzadko) lub jeśli podsystem zasilania jest zdecydowany wspomóc go finansowo w jego wysiłku, to może on zatrudnić projektanta, który sporządzi dokumentację techniczno-projektową odzwierciedlającą na papierze oczekiwania inwestora.

Nieco inna jest rola inwestora w procesie rewitalizacji obszarów zdegradowanych w miastach, które obejmują wiele nieruchomości, a więc dotyczą wielu właścicieli nieruchomości, potencjalnych inwestorów. Inicjatorem procesów odnowy, w tym inwestycyjnych, na obszarach zdegradowanych musi być władza lokalna (gmina), ponieważ

tylko ona jest w stanie określić najważniejsze cechy całego, wielozadaniowego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, którego głównym, ale nie jedynym elementem jest przedsięwzięcie inwestycyjne.

Z racji swoich władczych uprawnień, określonych przez prawo, tylko władza lokalna może podjąć pierwsze działania na terenie zdegradowanym, na którym występuje wielu właścicieli nieruchomości, zmierzające do stworzenia, a następnie wdrożenia przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Należą do nich:

- określenie zakresu, czyli wytyczenie granic obszaru rewitalizowanego,
- ustalenie celów, czyli określenie co chce ona osiągnąć na obszarze obejmującym wiele nieruchomości; pamiętając, że inwestowanie nie jest celem lecz środkiem realizacji celów, które mają głównie społeczny, a nie ekonomiczny charakter,
- przekonanie właścicieli nieruchomości do podjęcia wspólnych działań składających się na proces rewitalizacji,
- zorganizowanie i wydatkowanie środków finansowych na początkowe nakłady inwestycyjne (własne) oraz zapewnienie finansowania całości przedsięwzięcia,
- a ostatecznie – przeprowadzenie wielozadaniowego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego (w tym inwestycyjnego).

Gmina, (miasto) musi być zatem liderem przemian. Jako lider musi wziąć na siebie i wypełnić wszystkie funkcje inwestora całego przedsięwzięcia, który wymyśla, opracowuje i wdraża je jako całościowy projekt.

Podobnie jak inwestor, gmina może posłużyć się specjalistyczną, profesjonalną firmą, która, za opłatą, wyreczy ją w tej działalności. Aby to nastąpiło, obie strony muszą podpisać odpowiednią umowę o współpracy, w której będą także opisane pryncypia przedsięwzięcia, czyli jego cele i zakres. Jak dowodzi przykład Niemiec, ale także innych krajów, istnienie specjalistycznych firm podejmujących się odpłatnie prowadzenia takiej działalności jest potrzebne i pożyteczne. Wielokrotnie bowiem gminie (miastu) trudno jest pozyskać fachowców z wielu dziedzin do prowadzenia tak skomplikowanych procesów. Nie można jednak zwolnić lidera z podejmowania i wdrożenia kilku podstawowych dla przedsięwzięcia rewitalizacyjnego decyzji, głównie na początku tego procesu.

W tym momencie w podsystemie inwestowania na rynku nieruchomości ujawnia się luka prawna dotycząca określenia podmiotu, który świadczyłby dla gmin profesjonalną usługę zastępstwa (częściowego wsparcia) gminy w przygotowaniu i przeprowadzeniu procesu rewitalizacji.

W zasadzie, gdyby się uprzeć, to można byłoby budować takie relacje na podstawie istniejącego prawa, w tym zwłaszcza o partnerstwie publiczno-prywatnym i wykorzystać istniejące firmy podejmujące się zastępstwa inwestycyjnego. Jednakże, jak to wielokrotnie podkreślano, procesy rewitalizacyjne są znacznie szersze od poszczególnych procesów inwestycyjnych, dotyczą kwestii społecznych, zarówno od strony celów rewitalizacji, ale również przez cały czas jej realizacji, włączając kwestie pozbawiania obywateli prawa do nieruchomości.

Z tego powodu należy się opowiedzieć za określeniem zasad funkcjonowania takich przedsiębiorstw, a w szczególności – jakie warunki muszą one spełniać, aby móc skutecznie zastępować gminy w realizacji ich obowiązków rewitalizacyjnych. Wydaje się, że jako minimum należy określić obowiązek zatrudnienia i pracy określonych specjalistów z właściwym przygotowaniem zawodowym, takich jak psycholodzy, negocjatorzy, ale także zarządzający procesami inwestycyjnymi. Biorąc pod uwagę skalę zawodowej odpowiedzialności takich podmiotów można byłoby też określić wymaganą wielkość ich kapitału lub innych zabezpieczeń finansowych na rzecz gminy, z których mogłaby ona rekompensować sobie ewentualne straty doznane na skutek złej działalności takiej firmy. Wzorem Niemiec można byłoby także uczynić Ministra Infrastruktury lub inny organ władzy państwowej, do potwierdzania zdolności tych podmiotów do wypełniania tego typu zadań i publikowania uaktualnianej listy, z której mogłyby korzystać miasta poszukujące takich jednostek.

Samo korzystanie przez gminy z usług tych podmiotów następowałoby na podstawie umowy zawartej na bazie Kodeksu Cywilnego, uwzględniającego zadania rewitalizacyjne i inne aspekty rewitalizacji zawarte w specjalnej ustawie, określającej zasady i procedury prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych przez gminy.

Już na tym etapie prowadzonych badań i rozważań wydaje się, że bez sformułowania specjalistycznego prawa dotyczącego rewitalizacji, w którym zawartoby:

- procedury postępowania gmin przy rewitalizacji miast,
 - określenie roli lidera rewitalizacji,
 - zasady funkcjonowania tego typu przedsiębiorstw, które można określić mianem powierników gmin,
 - wspomniane w rozdziale poprzednim wywłaszczenia nieruchomości,
- trudno będzie wdrożyć przedsięwzięcia rewitalizacyjne w miastach polskich.

Inni uczestnicy procesu inwestycyjnego

Projektant w podsystemie inwestycyjnym zobowiązany jest do przygotowania dokumentacji w sposób obrazujący oczekiwania inwestora, ale w zgodzie z obowiązującymi przepisami, tak aby mógł uzyskać pozwolenie na budowę od władzy lokalnej. Relacja między tymi dwoma podmiotami jest sprzężeniem zwrotnym, w którym inwestor zamawia określony produkt, płaci za niego, ale wywiera też swój wpływ na ostateczne rozwiązania przyjęte przez projektanta.

Rola projektantów w procesie rewitalizacji miast jest dużo bardziej skomplikowana. Muszą oni bowiem zaprojektować nie jeden budynek, na ogół lokalizowany w otoczeniu innych obiektów, ale zaplanować zmiany urbanistyczno-architektoniczne na całym obszarze rewitalizowanym.

Oznacza to, że muszą oni znaleźć rozsądne proporcje starymi i nowymi (postulowanymi) funkcjami obszaru rewitalizowanego. Muszą też określić, która substancja ma zabytkowy charakter i musi być zachowana i przywrócona do życia nawet jeśli została zdewastowana. Powinni też starać się zachować jak najwięcej fragmentów istniejącego miasta, nawet jeśli nie ma ono historycznego charakteru, raczej przywracając go do ży-

cia aniżeli wyburzając, gdyż nie będąc obszarem zabytkowym jest on jednak obszarem znanym i wpisanym w życie wielu ludzi.

Z drugiej jednak strony, planując rewitalizację dąży się do unowocześnienia miasta na miarę XXI wieku, często powiększając ulice, tworząc miejsca parkingowe itp. Ponadto – dbałość o poprawę jakości życia mieszkańców to nie tylko rozwijanie przestrzeni publicznej z przeznaczeniem na komunikację miejską, ale również na inne przestrzenie, w tym np. parki czy inne miejsca dla relaksu i odpoczynku.

Poszukiwanie nowych przestrzeni publicznych czy komunikacyjnych może prowadzić do wyburzeń budynków, co nie zawsze jest intencją miasta i ich właścicieli. Znalezienie kompromisu, który będzie zaakceptowany przez właścicieli nieruchomości, mieszkańców, miasto i innych uczestników rewitalizacji jest dużo trudniejszym zadaniem niż zaprojektowanie budynku dla jednego zleceniodawcy. Dlatego pod wspomnianą wyżej nazwą „projektant” należy rozumieć mieszane zespoły urbanistyczno-architektoniczne zasilane wiedzą i doświadczeniem fachowców z wielu zawodów: socjologów, psychologów, architektów krajobrazu i terenów zielonych, ekonomistów itd.

W formułowaniu i realizacji oczekiwań inwestora w normalnym procesie inwestycyjnym pomagają mu różne firmy doradcze, aktywne nie tylko na rynku nieruchomości. W przypadku obiektu budowanego z przeznaczeniem na wynajem, ważne staje się również skorzystanie z doświadczeń zarządców nieruchomości, w przypadku galerii handlowej – handlowców, w przypadku kina – firm które zajmują się tego typu działalnością. Każda branża ma swoją specyfikę i profesjonaliści którzy ją reprezentują są bardzo użyteczni w formułowaniu konkretnych szczegółowych rozwiązań.

Tym bardziej współpraca tego typu jest pożądana, kiedy planujemy inwestowanie, a w jego ramach także wyburzenia, na terenie znacznych fragmentów miasta, zmienianie jego dotychczasowych funkcji i kreowanie nowych, a w rezultacie także wyburzenia i zmiany przeznaczenia istniejących nieruchomości.

W procesie inwestycyjnym przyjęta przez inwestora dokumentacja projektowa jest podstawą uzyskania pozwolenia na budowę. Pozwolenie jest adresowane do inwestora, gdyż on, jako właściciel nieruchomości, o nie występuje. Najczęściej jednak w udzielaniu wyjaśnień urzędnikom wyręcza się on projektantem uznając, że praca projektanta kończy się dopiero wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę i na ogół po wystąpieniu tego zdarzenia wypłaca mu resztę wynagrodzenia.

W procesie rewitalizacji inicjator przedsięwzięcia, czyli gmina, zanim wystąpi o jakiegokolwiek pozwolenia na budowę musi najpierw zatwierdzić plan rewitalizacji całego obszaru. Zatwierdzenia tego dokonuje nie lokalna władza wykonawcza, lecz nadzorująca ją rada gminy. Chcąc uzyskać akceptację swojej wizji rewitalizacji władza wykonawcza w gminie musi najpierw pozyskać dla tego pomysłu mieszkańców obszaru zdegradowanego i właścicieli leżących tam nieruchomości. Stąd jednym z pierwszych zadań inicjatora rewitalizacji jest budowanie więzów zaufania i współpracy z innymi uczestnikami przyszłego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego.

Kiedy to się uda i Rada gminy zatwierdzi przedsięwzięcie rewitalizacyjne, zmieniając na ogół plan zagospodarowania przestrzennego danego obszaru, wtedy dopiero można przystąpić do projektowania poszczególnych nowych obiektów i zmian w obiektach istniejących na obszarze rewitalizowanym i uzgadniania ich z wieloma uczestnikami przedsięwzięcia, jak np. konserwatorem zabytków. Poszczególne obiekty (inwestycje) także muszą uzyskać pozwolenia na budowę. Można jednak, i często jest to stosowane, przyjmować uproszczoną procedurę udzielania takiej decyzji skoro wiadomo, że jest ona częścią zatwierdzonego planu rewitalizacji, bez której przedsięwzięcie będzie niepełne, a zatem cel wszystkich działań nie będzie osiągnięty.

Dlatego wydaje się konieczne, aby przyszłe prawo dotyczące rewitalizacji rozwiązywało także kwestie poszczególnych pozwoleń na budowę, w ramach zintegrowanego pozwolenia na rewitalizację całego obszaru. Pozwoliłoby to uprościć procedury i zasadniczo zaoszczędzić czas wszystkich podmiotów uwikłanych w proces udzielania tego pozwolenia.

W normalnym, czy zwykłym, w każdym razie pojedynczym procesie inwestycyjnym, inwestor dokonuje też wyboru w y k o n a w c ó w l u b w y k o n a w c y . Najczęściej ogranicza się do wyboru generalnego wykonawcy pozostawiając mu swobodę wyboru partnerów wykonujących roboty specjalistyczne. Możliwe jest jednak, że sam koordynuje proces inwestycyjny dobierając sobie podwykonawców z różnych branż. Możliwe jest też etapowanie inwestycji i dobór wykonawców dla każdego etapu prac budowlano-montażowych.

W przedsięwzięciu rewitalizacyjnym, w którym prowadzonych będzie wiele pojedynczych inwestycji, wyraźnie rośnie znaczenie koordynatora różnych, poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych, którego zadaniem powinna być optymalizacja tych wszystkich działań z punktu widzenia racjonalnego przeprowadzenia całego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Oznacza to, że koordynator taki powinien mieć prawo ograniczania swobody poszczególnych inwestorów w doborze wykonawców oraz wpływ na harmonogram ich działań. Oznacza to *de facto* ograniczenie tradycyjnej i przewidzianej prawem roli poszczególnych inwestorów, a powodem tego ograniczenia jest interes społeczny, czyli skuteczność całego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego.

Wynika z tego, że zasady i procedura doboru wykonawcy, a raczej na pewno wykonawców poszczególnych zadań inwestycyjnych, a przede wszystkim sposób koordynacji ich poczynań przez zarządzającego całym przedsięwzięciem inwestycyjnym powinny być też, w pewnych granicach, określone w prawie dotyczącym rewitalizacji miast.

Pomiędzy p r o j e k t a n t e m a w y k o n a w c ą inwestycji istnieje specjalna relacja zwana nadzorem autorskim polegająca na tym, że za pieniądze inwestora autor projektu nadzoruje zgodność realizowanego obiektu ze stworzoną przez siebie i zatwierdzoną w pozwoleniu na budowę dokumentacją. Czasem zdarza się, z różnych przyczyn, że coś w obiekcie musi ulec zmianie w stosunku do pierwotnego projektu, wykonawca nie może jednak dokonać zmiany bez zgody projektanta.

W przypadku rewitalizacji całego obszaru miasta ta relacja nie może być odrzucona, ale musi być wzmocniona poprzez współpracę projektanta z podmiotem, który kieruje

całością przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, a więc przebudową całego obszaru zdegradowanego, czyli wielozadaniowym przedsięwzięciem. Zatem ta prosta, w odniesieniu do jednej inwestycji, relacja komplikuje się w odniesieniu do przedsięwzięcia wielozadaniowego. Jeśli wykonawca, projektant lub inwestor pojedynczego zadania chcą zmienić pewne zaprojektowane wewnętrzne rozwiązania (układ pomieszczeń, rodzaj podłogi, czy materiały ścienne itp.), mogą to zrobić sami, na własną odpowiedzialność, bez angażowania organu koordynującego całe przedsięwzięcie. Jeśli jednak zakres proponowanych w projekcie zmian jest szerszy i powodowałby zmianę funkcji lub architektury obiektu, albo zmianę przeznaczenia, czy podobne, decyzja o takich zmianach musi być przesunięta na szczebel, który jest w stanie ocenić wpływ postulowanych zmian na całe przedsięwzięcie rewitalizacyjne. To także powinno być dookreślone w ustawie dotyczącej rewitalizacji miast.

Zarówno projektant, jak i wykonawca mają też relacje zwrotne z zapleczem produkującym materiały budowlane i urzędnicy do wyposażenia obiektów. Związek projektanta z zapleczem produkującym coraz bardziej nowoczesne materiały i technologie na potrzeby wykonawstwa budowlanego ma charakter informacyjny, chociaż działający w dwie strony. Projektant musi się orientować, jakie materiały są dostępne i będą do dyspozycji wykonawcy, ale też projektując w określony sposób tworzy informację o zapotrzebowaniu na określone wyroby mobilizując do ich produkcji. Dotyczy to także, chociaż w mniejszym stopniu, projektowania całego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego.

Natomiast relacja wykonawcy z dostawcami produkującymi materiały budowlane ma nie tylko charakter informacyjny (obie strony informują się o potrzebach i możliwościach), ale przede wszystkim ściśle komercyjny – zasileniowy. Zaprojektowany materiał zostanie zakupiony i użyty w procesie budowlanym.

Podsystem inwestowania jest powiązany z pozostałymi podsystemami rynku nieruchomości. Co jednak ważniejsze – opisuje on relacje między podmiotami, które nadają się także do opisywania i zrozumienia zasad przeprowadzania wielozadaniowego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, którego głównym materialnym wyrazem jest przedsięwzięcie inwestycyjne.

Istniejące różnice wynikają z faktu, że przedsięwzięcie rewitalizacyjne składa się z wielu zadań o charakterze nieinwestycyjnym oraz poszczególnych zadań inwestycyjnych i wymaga koordynatora tak jak i wielkie wielozadaniowe przedsięwzięcie inwestycyjne.

Drugą ważną różnicą jest fakt, że inicjatorem przedsięwzięcia rewitalizacyjnego powinna być gmina (miasto), jako gospodarz danego terenu, najlepiej znający potrzeby jego mieszkańców, użytkowników i właścicieli nieruchomości.

Porównanie ryc. 2.2 z ryc. 2.3 unaocznia, że różnice systemowe nie są wielkie, ale wymagają przebudowy systemu poprzez dookreślenie nowego elementu (instytucji powiernika) oraz jego relacji z pozostałymi uczestnikami tego podsystemu i pozostałych podsystemów rynku nieruchomości oraz jego otoczenia.

2.3.4. Podsystem zarządzania nieruchomościami a rewitalizacja

Znaczenie zarządzania nieruchomością dla jej właściciela

W podsystemie zarządzania nieruchomościami dokonywane są wszystkie czynności, które wiążą się z właściwą eksploatacją majątku nieruchomego i są przedmiotem odrębnej, rozwijającej się dziedziny wiedzy, jaką jest zarządzanie nieruchomością. Można do nich zaliczyć:

- czynności rutynowe:
 - o charakterze technicznym – użytkowanie majątku, konserwację, remonty, administrowanie etc.,
 - o charakterze ekonomicznym – amortyzowanie, ponoszenie wydatków na utrzymanie i funkcjonowanie nieruchomości, osiąganie przychodów, spłacanie kredytów, ale również pozyskiwanie nowych klientów (najemców i innych);
- czynności nierutynowe: walka o wzrost wartości nieruchomości, ekspansja innowacyjna, restrukturyzacja, modernizacja.

Zarządzanie nieruchomością jest procesem ciągłym, który może być dokonywany przez jej właściciela lub osobę przez niego upoważnioną. Od 1998 roku, czyli od wejścia w życie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, istnieje obowiązek, w odniesieniu do właścicieli będącymi jednostkami publicznymi, aby powierzali zarządzanie nieruchomościami profesjonalnym zarządcom nieruchomości, co rozpoczyna się od momentu wejścia w życie umowy o zarządzanie pomiędzy właścicielem nieruchomości a zarządcą. W przypadku obiektów nowych powinno to następować najpóźniej w momencie przekazywania nieruchomości do użytkowania lub eksploatacji. Uważa się, że zarządca powinien uczestniczyć w odbiorze technicznym nowego budynku, którym będzie później zarządzał.

Zarządca jest przedstawicielem właściciela, który w jego imieniu podejmuje się szeregu różnorodnych czynności, w tym reprezentuje właściciela wobec najemców powierzchni w jego nieruchomości. Dobry zarządca ma szczególne znaczenie dla właściciela nieruchomości będącego inwestorem finansowym, oczekującym głównie wysokiego zwrotu z dokonanej inwestycji. Tego rodzaju właściciel nieruchomości wie, że jego dochody wyznaczające skalę zwrotu z inwestycji są efektem zadowolenia najemców, a ta jest wprost pochodną pracy zarządcy.

W odniesieniu do nieruchomości objętych przedsięwzięciem rewitalizacyjnym zasada uczestnictwa właściciela lub jego zarządcy w przygotowaniu przedsięwzięcia, a w jego ramach określenia zakresu niezbędnych zmian na nieruchomości, ich zaakceptowania i przyjęcia do realizacji, jest jedną z podstawowych w procesie rewitalizacji miast. System negocjacji społecznych i partycypacji społecznej w przedsięwzięciu zaczyna się od pozyskania właścicieli nieruchomości, a więc także ich reprezentantów (zarządców) do idei przeprowadzenia przedsięwzięcia.

Do niedawna działania tej części cyklu życia obiektu nazywano po prostu okresem użytkowania, eksploatacji lub wykorzystania. To nazewnictwo podkreślało bierną, z punktu widzenia celów właściciela, funkcję nieruchomości, tymczasem w procesie zarządzania możemy także wskazać na ich czynną rolę.

Bierna rola nieruchomości polega na tym, że wybudowane obiekty pełnią wyłącznie swoją główną funkcję. Dostarczają więc właścicielowi przestrzeni obudowanej, w której może on realizować zaplanowane wcześniej działania (produkcyjne, usługowe, mieszkalne itp.).

Dokonująca się na rynku nieruchomości zmiana nazwy z *użytkowania* nieruchomości na *zarządzanie* nieruchomością, wynika z upowszechniającego się spojrzenia na nieruchomości zabudowane, zgodne z którym wypełniają one nie tylko biernie swoją funkcję dostarczania przestrzeni obudowanej, ale równocześnie mogą i powinny spełniać szereg dodatkowych, ważnych dla właściciela funkcji, a nade wszystko czynnie i pozytywnie oddziaływać na jego pozycję ekonomiczną. Innymi słowy, oprócz realizacji swojej funkcji „biernej” nieruchomości zaczynają odgrywać funkcję „czynną”, czyli aktywnego oddziaływania na sytuację ekonomiczną ich właściciela. Przy właściwym zarządzaniu bowiem, nieruchomość przestaje być źródłem kłopotów i kosztów, a może i powinna stać się źródłem dodatkowych korzyści, w tym przede wszystkim – ekonomicznych.

Na nieruchomości można na patrzeć z różnych punktów widzenia. Najczęściej wskazuje się na następujące ich znaczenie:

- technologiczne,
- organizacyjne,
- prestiżowe,
- i ekonomiczne.

Pierwszym z nich jest znaczenie **technologiczne**. Proces technologiczny realizacji produkcji lub świadczenia usług, a także normalne funkcjonowanie rodziny, wymaga obudowanej przestrzeni i bez niej nie ma możliwości realizowania podstawowego celu działania tych podmiotów. Dotyczy to wszystkich użytkowników, przy czym warto podkreślić, że z tego punktu widzenia nie jest niezbędne posiadanie prawa własności do nieruchomości, a jedynie możliwość jej swobodnego (zgodnego z potrzebami technologicznymi) użytkowania. To „technologiczne” znaczenie nieruchomości, czyli dostarczenie odpowiedniej jakości i ilości powierzchni obudowanej, dotyczy także nieruchomości mieszkaniowych. Tu również mniej istotny jest fakt bycia właścicielem, a istotniejszym – swoboda korzystania z niej.

Organizacyjne znaczenie nieruchomości dla właściciela, a zwłaszcza dla firmy, polega na tym, że posiadanie jednej lub wielu nieruchomości skutkuje inną organizacją i rytmem funkcjonowania przedsiębiorstwa. Daje się zauważyć wyraźną tendencję do lokalizowania całego przedsiębiorstwa lub przynajmniej wyodrębnionych jego części na terenie jednej nieruchomości, gdyż ułatwia to zarządzanie zgromadzonymi tam zespołami ludzkimi. Szczególnie duże firmy, posiadające biura rozproszone, prowadzą do skoncentrowania realizacji określonych funkcji w konkretnym miejscu, co powoduje większą sprawność zarządzania i ogranicza koszty funkcjonowania.

Nie ulega też wątpliwości, że nieruchomość posiada dla właściciela również znaczenie **prestiżowe**. Ma to dużo mniejsze znaczenie z punktu widzenia przedsiębiorstwa produkcyjnego, które dla produkcji i dystrybucji swoich wyrobów nie musi posiadać

prestżowej lokalizacji. Jednak z punktu widzenia firm i osób, które działają w sferze różnych usług, lokalizacja, wygląd siedziby firmy i jej otoczenia, stają się sprawą pierwszorzędnej wagi, gdyż decydują o ilości i jakości obsługiwanych klientów.

Te wspomniane trzy spojrzenia wiążą się bardziej z *bierną rolą nieruchomości*. Obiekt został tak zaprojektowany i zbudowany, aby spełniać te funkcje i tego przede wszystkim właściciel nieruchomości od niej oczekuje.

Czynna rola nieruchomości to możliwość oddziaływania poprzez posiadaną nieruchomość na sytuację ekonomiczną właściciela. Znaczenie **ekonomiczne** nieruchomości zależy od tego czy firma posiada prawo własności (ew. wieczyste-go użytkowania), czy tylko wynajmuje użytkowaną nieruchomość. Co prawda, w obu przypadkach nieruchomość jest dla właściciela źródłem kosztów, to jednak w przypadku własności stanowi:

- z jednej strony – dodatkowy kłopot wynikający z potrzeby racjonalnego zarządzania nieruchomością;
- z drugiej strony – jest pozycją w aktywach, co otwiera różne ekonomiczne możliwości jej wykorzystania w procesie zarządzania wartością.

Warto to podkreślić, że tylko *posiadanie prawa własności* do nieruchomości, ewentualnie prawa własności do budynków na użytkowanym wieczysto gruncie, stwarza możliwość wykorzystania specyficznych cech nieruchomości dla zarządzania wartością. Prywatny właściciel, który nie jest zobowiązany do powierzenia zarządzania nieruchomością licencjonowanemu zarządcy, najczęściej jest zainteresowany powierzeniem mu tych działań wówczas, gdy ekonomiczne znaczenie nieruchomości dominuje nad pozostałymi. Inwestor finansowy zawsze zatrudnia profesjonalnego zarządcę.

W przypadkach nieposiadania własności nieruchomości można tylko:

- Poszukiwać możliwości obniżania kosztów, będących konsekwencją użytkowania (wynajmowania) nieruchomości. Oznacza to walkę o zmniejszanie stawki czynszu (lub wolniejszy jej wzrost) i ew. innych opłat towarzyszących lub zmniejszanie zapotrzebowania na powierzchnię.
- Maksymalizować korzyści z wynajmowanej nieruchomości przy istniejących kwotach obciążeń finansowych. Działania tego typu zależą od zakresu funkcjonowania firmy, jej celu, organizacji itp. i zmierzają do maksymalnego wykorzystania wynajmowanej powierzchni głównie poprzez wydłużenie czasu jej faktycznego użytkowania przez najemcę (np. zamiast 8 godzin pracy – 10 lub na 12; zamiast 1 zmiany – 1,5 lub 2 itp.).

Metody te łączą się jednak z polityką racjonalizacji kosztów, a nie polityką czynnego wykorzystywania nieruchomości w polityce właściciela, gdyż nieruchomość taka nie istnieje w jego aktywach. Tymczasem wzrost wartości firmy jest w ostatnich latach traktowany jako cel strategiczny przedsiębiorstwa. Jeśli posiada ono nieruchomości, mogą i powinny one wpisywać się w tę strategię.

Procesy rewitalizacyjne miast w pełni wykorzystują strategię wzrostu wartości nieruchomości na obszarze rewitalizowanym dla realizacji celów wszystkich zainteresowanych przedsięwzięciem rewitalizacyjnym. Nie można raczej powiedzieć, że wzrost

wartości jest celem procesu rewitalizacyjnego, gdyż jest nim przywrócenie do życia społecznego i ekonomicznego obszaru rewitalizowanego, ale dokonuje się to przez szereg działań wiodących do wzrostu wartości wszystkich nieruchomości rewitalizowanego obszaru, a przez to zainteresowania nowych podmiotów działalnością gospodarczą w tej strefie.

Można wręcz jednoznacznie powiedzieć, że pośrednim celem procesu rewitalizacyjnego jest także wzrost wartości nieruchomości leżących na tym obszarze, gdyż tylko on gwarantuje ekonomiczny sukces rewitalizacji.

Cała strategia rewitalizacji bazuje na założeniu, że dokonując technicznych, społecznych, ekonomicznych, organizacyjnych i inwestycyjnych działań uzyska się jako wartość dodaną przedsięwzięcia, wzrost wartości zlokalizowanych tam nieruchomości, zarówno poszczególnych obiektów jak i całego obszaru.

Jest to możliwe do osiągnięcia, bowiem rośnie wartość użytkowa poszczególnych nieruchomości i całego zrewitalizowanego obszaru. Dokonuje się to poprzez techniczne odnowienie obiektów, ale również poprzez przywracanie im funkcji tradycyjnych, jak i kreowanie nowych. Suma tych działań (społecznych, ekonomicznych i technicznych) tworzy efekt synergii, który powstaje tylko wówczas, gdy cały zaplanowany obszar zostanie zrewitalizowany, zgodnie z założeniami. Dlatego tak ważna jest konsekwencja w realizacji procedur i osiągnięcie zaplanowanych szczegółowych celów.

Jest to też powód, dla którego miasto (gmina) powinna być odpowiedzialna za przebieg tego procesu, bo tylko ona reprezentuje interes wszystkich uwikłanych w proces rewitalizacji (właścicieli i użytkowników). Każdy inny reprezentant mógłby przedkładać swój prywatny interes nad pomyślność wszystkich zaangażowanych w to przedsięwzięcie. Nie oznacza to, że gmina realizując ten cel publiczny, a więc i usługę publiczną, musi wszystko robić sama. Przeciwnie, jak pokazuje przykład Niemiec i innych krajów, otwiera się tu przestrzeń do działania specjalistycznych, profesjonalnych firm, które jednak są wynajmowane przez gminę i przed nią odpowiadają za rezultaty swoich działań.

Działania na rzecz wzrostu wartości nieruchomości

Zmiana wartości nieruchomości może następować z przyczyn obiektywnych, niezależnych od działań podejmowanych przez jej właściciela, ale może następować również z powodu świadomie realizowanej polityki właścicielskiej. Tendencje te najczęściej nakładają się na siebie.

Zjawisko pierwsze – dotyczące wzrostu wartości nieruchomości – jest efektem trwałej, wieloletniej tendencji wzrostu wartości nieruchomości, wynikającej z rozwoju gospodarczego, wzrostu zamożności społeczeństwa i postępującej urbanizacji, a więc obiektywnych czynników wywołujących wzrost popytu na nieruchomości, przy równocześnie stałej ilości gruntu oraz stałej w krótkim okresie powierzchni zabudowanej.

Ta wieloletnia, stała tendencja nie występuje jednak na obszarach rewitalizowanych aż do momentu rozpoczęcia przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Przeciwnie – spadek zamożności lokalnego społeczeństwa i związana z nim postępująca degradacja obszaru po-

woduje spadek wartości zlokalizowanych na nim nieruchomości i jest jedną z przyczyn, dla której właściciele stają się zwolennikami podejmowania rewitalizacji.

Druga tendencja – celowego kształtowania wartości nieruchomości – ujawniła się w Polsce w okresie ostatnich kilku lat. Nieruchomość, do której właściciel posiada prawo własności¹⁴ jest bowiem zawsze pozycją jego aktywów. Ze względu na swoje cechy jest najczęściej dużą pozycją wśród innych aktywów, ponadto całkowicie nie płynną, ale za to trwałą i wieloletnią.

To jest powodem dla którego – wraz ze zmianą celu działania podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw, funduszy inwestycyjnych) którym stopniowo przestaje być zysk, a zaczyna być wzrost wartości firmy – pojawiły się tendencje do pełniejszego wykorzystania w strategiach podmiotów gospodarczych działań na rzecz wzrostu wartości tego aktywa. Szczególne znaczenie mają te działania w procesie rewitalizacji miast, gdzie właśnie te charakterystyczne i specyficzne cechy nieruchomości są wykorzystywane dla wzrostu wartości nieruchomości, a więc osiągnięcia trwałych rezultatów ekonomicznych, a w rezultacie także społecznych, przedsięwzięcia rewitalizacyjnego.

Z punktu widzenia strategii właściciela nieruchomości, na posiadaną nieruchomość można patrzeć dwojako poprzez:

- A. ujęcie nieruchomości w strategii jako samoistnej pozycji i oddziaływanie na wzrost jej wartości (w podmiotach gospodarczych prowadzi do wprost do uzyskiwania wpływu na wzrost jej wartości);
- B. wykorzystanie specyfiki nieruchomości dla poprawienia sytuacji ekonomiczno-finansowej właściciela (w podmiotach gospodarczych poprzez takie działanie dąży się także do wzrostu ich wartości).

Nieruchomość jest wykorzystywana najlepiej z punktu widzenia wzrostu jej wartości dla właściciela, jeśli uda się połączyć te podejścia.

Ad. A.

W przypadku pojedynczych nieruchomości, na normalnie funkcjonujących obszarach miast, **realizację pierwszego punktu widzenia, czyli podejmowania działań rzecz wzrostu wartości nieruchomości**, właściciel pozostawia najczęściej wynajmowanemu zarządcy. Ten ostatni powinien mieć wolną rękę w doborze i realizacji swoich poczynań, dostosowując je do specyfiki konkretnej nieruchomości, istniejących lub potencjalnych klientów, oczekiwań zleceniodawcy itd. Do kierunków jego aktywności można zaliczyć:

- oddziaływanie na trwałe i wieloletni wzrost przychodów z nieruchomości, przy czym chodzi tu o działania kompleksowe, a więc obejmujące m.in. negocjowanie czynszów, utrzymywanie dotychczasowych i pozyskiwanie nowych najemców, pozyskiwanie nowych użytkowników i nowych źródeł dochodów, także pozaczynszowych;

¹⁴ Mamy tu na myśli również prawo własności do budynków i budowli (naniesień) wzniesionych na gruncie do którego firma posiada prawo wieczystego użytkowania.

- minimalizowanie kosztów funkcjonowania nieruchomości w długim okresie związanych zarówno z pozyskiwaniem efektywniejszych dostawców jak i racjonalnym wykorzystywaniem dostarczanych do nieruchomości mediów zarówno tradycyjnych (woda, energia etc.), jak i nowoczesnych (światłowodowy, telewizja, sieć internetowa itp.);
- utrzymanie obiektów w stanie technicznym, pozwalającym na osiąganie zadowolenia użytkowników i optymalne kształtowanie relacji pomiędzy ceną wynajmu (przychodami) a kosztami jej funkcjonowania w długim czasie, uwzględniającej z jednej strony potrzeby klientów, a z drugiej konieczność dokonywania remontów bieżących i kapitalnych;
- zapewnienia najemcom i ich klientom poczucia całkowitego bezpieczeństwa, zarówno poprzez monitorowanie nieruchomości, jak i ubezpieczenie jej w renomowanych firmach;
- utrzymanie płynności finansowej obiektu założonej w planie zarządzania, co oznacza nadzór nad realizacją zaplanowanych przychodów i relatywizowanie wydatków do faktycznie osiągniętych wpływów lub rozsądne zadłużanie nieruchomości dla realizacji np. remontów kapitalnych (Bryx 2006, s. 195-197).

Te obszary aktywności zarządcy nieruchomości nie wyczerpują bynajmniej zakresu niezbędnych działań mogących przyczynić się do wzrostu wartości zarządzanej nieruchomości. Wskazują jednak na szerokie spektrum obowiązków zarządcy, którym musi on podołać, jeśli chce być uznany za profesjonalistę. Pokazuje też, jak bardzo zarządca musi różnić się od dotychczasowego administratora nieruchomości.

Wszystkie powyższe działania zawodzą jednak na obszarach kryzysowych. Obszar kryzysowy to taki, który się nie rozwija, lecz degraduje gospodarczo i społecznie. Równocześnie ubożeje ludność mieszkająca na tym obszarze. Inwestorzy i najemcy wyprowadzają się z nieruchomości tam zlokalizowanych, gdyż otoczenie społeczne i ekonomiczne uniemożliwia im osiąganie zamierzonych efektów gospodarczych. Często nawet, poprzez taką lokalizację swojej działalności tracą oni także na prestiżu. Pierwszym sygnałem alarmowym dla właściciela i jego zarządcy jest spadek stawek czynszu, a kolejnymi, obniżenie bezpieczeństwa, niechęć najemców do kontynuowania wynajmu, a w konsekwencji spadek przychodów z nieruchomości i obniżanie się jej wartości.

Działania zarządcy wspomniane wyżej nie mogą być skutecznie realizowane, nie z powodu braku profesjonalizmu zarządcy, ale z powodu obiektywnych uwarunkowań zlokalizowanych tam nieruchomości. Nie mogąc pozyskiwać odpowiednio wysokich czynszów zarządca nie jest w stanie zebrać kwot umożliwiających utrzymanie nieruchomości w stanie technicznie i estetycznie nie pogorszonej. Może on oczywiście, a nawet musi, zmniejszać koszty funkcjonowania obiektów, ale zaczyna to odbywać się kosztem ich stanu technicznego, co przyspiesza odpływ najemców. W takich warunkach mówienie o zagwarantowaniu bezpieczeństwa najemcom staje się fikcją. Ich świadomość rosnących zagrożeń przekłada się na niechęć do dalszego przebywania na tej nieruchomości, a szerzej – w tym obszarze miasta, którą tylko częściowo i nie we wszystkich przypadkach mogą pokonać malejące czynsze za wynajmowane lokale.

Niższe czynsze to trudniejsze utrzymywanie płynności finansowej lub jej brak, a w rezultacie pogłębiająca się degradacja nieruchomości. To zwiększa chęć najemców do zmiany lokalizacji. Spirala bezsilności zarządcy się pogłębia, tym bardziej, że ma on wpływ wyłącznie na zarządzaną nieruchomość, nie zaś na cały obszar ulegający degradacji.

Ostatecznym rozwiązaniem na rzecz przywrócenia znaczenia danego obszaru, a w konsekwencji znaczenia poszczególnych nieruchomości, jest podjęcie przez wszystkich zainteresowanych działań na rzecz rewitalizacji obszaru zdegradowanego. Nowe funkcje, a więc i nowa użyteczność, a w konsekwencji wartość przestrzeni miejskiej, jako efekt rewitalizacji, to także nowa wartość użytkowa i wartość leżących tam nieruchomości. To zaś szansa do najlepszego ich wykorzystania, rosnąca wraz z postępującym zainteresowaniem inwestorów i najemców nieruchomościami w strefie rewitalizowanej.

Można więc powiedzieć, że nie tylko właściciele nieruchomości, ale także ich zarządcy powinni być orędownikami rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

Ad. B.

W realizacji drugiego podejścia, czyli wykorzystaniu specyfiki nieruchomości dla celowego kształtowania (poprawienia) sytuacji ekonomiczno-finansowej właściciela, wśród działań o charakterze ekonomicznym pojawiają się rozwiązania ściśle związane z posiadaniem praw do nieruchomości. Istniejące na gruncie budynki i budowle podlegają amortyzacji. Oznacza to, że:

- istnieje możliwość gromadzenia funduszu amortyzacyjnego, który może być źródłem zasilania kolejnych inwestycji lub ew. innych ważnych celów przedsiębiorstwa,
- nieruchomość jest głównie źródłem kosztów, za którymi nie idą konkretne przepływy środków pieniężnych, a jedynie zmniejszenie obciążeń podatkowych.

Na znaczenie amortyzacji dla rozwoju przedsiębiorstwa można patrzeć z różnych punktów widzenia, nie ulega jednak wątpliwości, że jest ona ważnym elementem kosztotwórczym.

Dodatkowo, sama nieruchomość jest źródłem powstawania kosztów. Przede wszystkim obciążona jest podatkiem od nieruchomości, który jest iloczynem stawki jednostkowej i wielkości powierzchni użytkowej. Nawet jeśli nieruchomość nie służy żadnemu celowi gospodarczemu, podatek ten, jako podatek majątkowy, musi być uiszczony. Ponadto, nieruchomość może być obciążona przez Gminę dodatkowymi opłatami, np. za porządkowanie terenu. Im więcej naniesień znajduje się na gruncie, tym większa amortyzacja, a także koszty podatkowe, konserwacji, utrzymania, użytkowania czy ochrony takiej nieruchomości.

Jeśli nieruchomość jest miejscem wytwarzania produkcji lub świadczenia usług, dzięki czemu właściciel uzyskuje przychody pokrywające koszty związane z nieruchomością, lub uzyskując je z innych źródeł świadomie przeznacza ich część na pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości, wówczas najczęściej zainteresowany jest zarządzaniem nieruchomością zmierzającym do wzrostu jej wartości. Powinno on polegać w pierwszym rzędzie na doprowadzeniu do stanu, w którym następuje co najmniej po-

krycie przychodami kosztów funkcjonowania nieruchomości, a następnie na zarządzanie w kierunku wzrostu jej wartości.

Zdarza się jednak, że nieruchomość stanowi wyłącznie źródło kosztów, albo źródło zbyt wysokich kosztów dla jej właściciela. Często wystarczającym rozwiązaniem jest po prostu doprowadzenie do prawidłowego zarządzania nieruchomością. Pozyskanie najemców (źródło przychodów) lub zmniejszanie kosztów utrzymania nieruchomości, a najczęściej oba te kierunki działań łącznie. Jeśli jednak nie jest to możliwe – poszukiwane są inne rozwiązania, które mogłyby jej w takiej sytuacji pomóc.

Pierwszym rozwiązaniem, najbardziej radykalnym, ale prostym i zarazem trwałym **jest sprzedaż nieruchomości**. Z punktu widzenia bilansu właściciela (przedsiębiorstwa) następuje wówczas zmiana jednej pozycji aktywów na drugą. Jednak z punktu widzenia płynności finansowej zmiana ta ma charakter radykalny, gdyż wywołuje powstanie strumienia pieniądza zasilającego właściciela (firmę). Przychód pieniężny ze sprzedaży nieruchomości przez firmę¹⁵ jest opodatkowany na zasadach ogólnych. Nie ma więc – jak w przypadku osób fizycznych – charakteru podatku zryczałtowanego. Zatem przychody ze sprzedaży nieruchomości są łączone z innymi przychodami firmy, a szereg kosztów związanych z nieruchomościami, a mianowicie:

- nabycie gruntów lub prawa ich wieczystego użytkowania,
- nabycie lub wytworzenie we własnym zakresie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych,
- ulepszenie środków trwałych, które powiększają wartość tych środków stanowiącą podstawę naliczania odpisów amortyzacyjnych,
- zaliczyć można do kosztów uzyskania przychodów przedsiębiorstwa.

Jeśli firma wykazuje dużą stratę, większą od uzyskanego ze sprzedaży nieruchomości przychodu, to faktycznie dzięki ustalaniu łącznego dochodu z działalności gospodarczej może w ogóle nie zapłacić podatku sprzedając nieruchomość.

Wynika z tego, że sprzedaż nieruchomości może zasadniczo poprawić płynność finansową właściciela, szczególnie jeśli jest to firma oraz wynik z działalności gospodarczej. Ewentualny akt sprzedaży powinien jednak być wynikiem szerszej strategii, nie zaś aktem desperacji. Ten drugi bowiem wyjątkowo rzadko staje się podstawą odwrócenia negatywnych trendów, chociaż może je na jakiś czas powstrzymać.

Sprzedaż nieruchomości to jednak świadoma rezygnacja z pełni praw majątkowych, których odzyskanie wymaga ponownych dużych wydatków, dlatego traktowana jest na ogół jako ostateczność. Poszukuje się raczej rozwiązań, które są **drugim kierunkiem działań**, łączącym wykorzystanie dużego majątku jakim jest nieruchomość z zapewnieniem środków finansowych, jednak bez utraty praw majątkowych, która jest konsekwencją sprzedaży.

Wykorzystuje się do tego specyficzne cechy nieruchomości, takie jak:

- trwałość lokalizacji, co nie pozwala nieruchomości przenieść w inne miejsce,
- rozmiar – nie pozwalający jej ukryć,

¹⁵ W przeciwieństwie do przychodu uzyskiwanego przez osoby fizyczne.

- jawność praw do nieruchomości uwidocznionych w księdze wieczystej,
- dużą wartość jednostkową,

pozwalające wykorzystać ją jako przedmiot zastawu przy pożyczce lub kredycie. Warto jednak zwrócić uwagę, że kredyt bankowy nie jest udzielany z powodu posiadania przez nią nieruchomości, lecz dla realizacji efektywnego przedsięwzięcia inwestycyjnego lub innego projektu dochodowego, nieruchomość zaś służy jedynie zabezpieczeniu pożyczonych środków. Podobnie rzecz ma się w odniesieniu do mieszkania użytkowanego na potrzeby własne. Jest uznawane za dobry zastaw, ale właściciel musi udowodnić, że posiada zdolność kredytową, czyli inne źródła dochodu umożliwiające spłatę pożyczki.

Trzecią możliwością wykorzystania nieruchomości jako środka pozyskania przychodów, a ściślej odzyskania płynności finansowej, co może mieć istotne znaczenie w ramach działań na rzecz wzrostu wartości firmy, jest leasing nieruchomości.

Elementami wyróżniającymi leasing nieruchomości od leasingu ruchomości są cechy charakterystyczne przedmiotu leasingu, a zwłaszcza jego jednostkowa wysoka wartość, trwałe powiązanie z gruntem, długi okres amortyzacji oraz dodatkowe opłaty zwiększające wartość ewidencyjną nieruchomości (notarialne, sądowe, skarbowe). W Europie najczęściej leasinguje się: obiekty przemysłowe handlowe i biurowe, które łącznie stanowią 80% wartości leasingu nieruchomości.

Warto podkreślić, że leasing jako forma finansowania tworząca specyficzną „tarczę podatkową”, możliwa jest do zastosowania wyłącznie w odniesieniu do produkcyjnych środków trwałych i może być użyta jedynie przez podmioty gospodarcze.

Jednostkowa wysoka wartość przedmiotu leasingu będącego nieruchomością niesie ze sobą ponadprzeciętne ryzyko, które w odniesieniu do leasingobiorcy (LB) można ograniczać dokonując rzetelnej oceny jego sytuacji ekonomicznej i perspektyw na przyszłość, ale ryzyka ogólnego (zmian politycznych i prawnych, ryzyka kursowego itp.) nie da się wyeliminować. Trwałe powiązanie przedmiotu leasingu z gruntem zmusza leasingodawcę (LD) do oceny przede wszystkim atrakcyjności lokalizacji nieruchomości i oczywiście aktualnych i przyszłych dochodów osiągniętych z nieruchomości.

Leasing zwrotny jest operacją sprzedania nieruchomości firmie leasingowej, a następnie użytkowania jej w formie leasingu od nowego właściciela. Ten ostatni traktuje ją jako inwestycję finansową i po to ją nabył, aby przynosiła mu ona dochody. Dotychczasowy właściciel nieruchomości:

- Stopniowo odzyskuje swoją własność spłacając raty leasingowe, aż w końcu nabeździe nieruchomość ponownie. Nie wyzbył jej się więc ostatecznie.
- Użytkuje nieruchomość w taki sam sposób jak dotychczas, realizując swoją misję, która przynosi mu dochody umożliwiające spłatę rat leasingowych.
- Uzyskał jednorazowy duży zastrzyk gotówki, który rozwiązuje jego problemy finansowe.

Leasing zwrotny, a zwłaszcza kwestia dwukrotnego przenoszenia własności skutkuje szeregiem dodatkowych kosztów – wycen, a zwłaszcza opłat skarbowych. Poszukując możliwości obniżenia kosztów całej transakcji spółki leasingowe opracowały tzw.

leasing tenencyjny. Tworzą go łącznie dwie umowy cywilnoprawne: umowa tenencji oraz umowa użytkowania.

Zgodnie z artykułem 252 Kodeksu cywilnego „rzecz można obciążyć prawem do jej używania i do pobierania jej pożytków”. Prawo to może mieć charakter wieloletni i jako takie może podlegać amortyzacji. Zatem przedmiotem transakcji sprzedaży, odkupienia od właściciela, może być nie tylko nieruchomość, lecz prawo jej użytkowania. W takim przypadku – spółka leasingowa nie kupuje przedmiotu, czyli budynku bądź budowli, ale zadawała się kupnem wieloletniego prawa do jej używania i czerpania z tego tytułu pożytków. W rezultacie, może skorzystać z posiadanego prawa i czerpać z niego pożytki wynajmując powierzchnie dowolnej osobie, w tym także właścicielowi nieruchomości, który pozbył się (sprzedał) prawa czerpania pożytków z nieruchomości, czyli nie może użytkować własnej nieruchomości.

Opłaty ratalne z tytułu użytkowania powierzchni stanowią koszt uzyskania przychodu dla LB, natomiast prawo czerpania pożytków z nieruchomości, zakupione na kilka lat, może jako wartość niematerialna być amortyzowane przez spółkę leasingową.

Powoduje to dodatkowe pozytywne dla obu stron skutki:

- Po pierwsze – zmniejszenie opłaty skarbowej z 2% do 1%, co poprawia efektywność¹⁶ transakcji.
- Po drugie – nie istnieje problem ustalenia wartości rezydualnej przedmiotu transakcji przy wycenie nieruchomości ani innych praw i obowiązków właściciela nieruchomości.

Jak z powyższych rozważań wynika, należy zmienić nasze spojrzenie na nieruchomości. Są one co prawda zawsze źródłem znacznych kosztów, jednak stanowią też ważne aktywo dla właścicieli, rozumiane nie tylko jako pozycja bilansu, ale jako wartość, która może być dla właściciela źródłem dodatkowych środków, a często wręcz ratunkiem ekonomicznym.

Aby do tego doszło, należy aktywnie wykorzystywać nieruchomość, co jest widoczne w systemie zarządzania, w którym można doprowadzić do wykorzystania nieruchomości jako źródła wzrostu wartości firmy, dodatkowego źródła przychodów finansowych, a nawet sposobu na przywrócenie firmie płynności finansowej. Przedstawione niektóre z dostępnych metod nie wyczerpują problematyki, ale udowadniają, że nieruchomość staje się ważnym elementem strategii, a nie tylko majątku, firmy. Jej pozytywny wpływ na wzrost wartości firmy zależy głównie od umiejętności kierownictwa w pełnym wykorzystaniu jej potencjału¹⁷.

¹⁶ Kilka lat temu opłata skarbową wynosiła 5%, co zasadniczo poprawiało tę relację i było główną przyczyną opracowania leasingu tenencyjnego.

¹⁷ Dla opisanych sytuacji A. Śliwiński zarezerwował sformułowanie „dynamiczne zarządzanie nieruchomościami”, przez które rozumie „konieczność innowacji i kreatywności w gospodarowaniu nieruchomościami, skoncentrowanie uwagi zarządcy nie tylko na samym budynku, lecz także i przede wszystkim na potrzebach jego użytkowników, a nawet – na dostosowaniu nieruchomości do zmieniającego się „rynku użytkowników” (Śliwiński 2000, s. 22).

Opisane mechanizmy mają duże znaczenie dla procesów rewitalizacji. Zależą one jednak, jak o tym była mowa, nie tylko od pracowitości i profesjonalizmu zarządcy, ale także od stanu otoczenia nieruchomości, gdyż ten determinuje popyt na wynajmowanie powierzchni w danej nieruchomości.

Obszar zdegradowany nie przyciąga klientów skłonnych tam prowadzić swoją działalność gospodarczą lub inną i płacić za taką lokalizację spore pieniądze. To przyczynia się do pogorszenia sytuacji konkretnej nieruchomości i oddziałuje zarówno na jej stan, jak i na jej otoczenie. Jedynym rozwiązaniem mającym wpływ na odwrócenie tendencji degradacyjnych na całym obszarze, a więc w odniesieniu do wszystkich zlokalizowanych tam nieruchomości, jest podjęcie działań na rzecz kompleksowej rewitalizacji takiego obszaru.

Dynamiczne zarządzanie wykorzystujące czynną rolę nieruchomości otwiera ogromne możliwości uzyskiwania dochodów z nieruchomości zlokalizowanych na obszarze zdegradowanym, pod warunkiem podjęcia przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Przedstawione powyżej trzy rodzaje działań znajdują pełne zastosowanie w podejmowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych.

Pierwsze z nich – sprzedaż nieruchomości – jest możliwe w każdej chwili. Najmniej korzystną transakcją sprzedaży zawrze właściciel nieruchomości wówczas, gdy sprzedaje posesję na obszarze zdegradowanym o niejasnej przyszłości, czyli kiedy nie zapadły jeszcze wiążące decyzje o podjęciu rewitalizacji. Może on także dokonać transakcji w każdym innym momencie przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, ale wówczas ma szansę zdyskontować przewidywane korzyści z tego przedsięwzięcia. Im bardziej jest ono zaawansowane i im więcej czynników wskazuje na możliwość osiągnięcia sukcesu, tym większa możliwa cena do uzyskania na rynku.

Warto podkreślić, że ustawodawcy wielu krajów, w tym Niemiec, nie mają nic przeciwko zmianie właściciela w dowolnym momencie realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Nie ograniczają też wolności właściciela w zakresie sprzedaży, z jednym wyjątkiem: nabywca nieruchomości jest zobowiązany do wypełnienia zobowiązań rewitalizacyjnych ciążących na tej nabywanej przez niego nieruchomości. Dotyczy to także przypadków jej nabywania przez firmę leasingową w celu dokonania leasingu zwrotnego.

W ten sposób transakcja sprzedaży nieruchomości, czyli zmiany jej właściciela nie tylko nie przeszkadza w osiągnięciu celu programu rewitalizacyjnego, ale może wzmocnić przedsięwzięcie poprzez pozyskanie finansowo silniejszego właściciela.

Rozwiązanie drugie – wykorzystanie nieruchomości jako zastawu jest nagminnym działaniem właścicieli obiektów na obszarze rewitalizowanym. Podjęcie przez gminę przedsięwzięcia rewitalizacyjnego jest zwykle wystarczającym argumentem za uznaniem potrzeby udzielenia kredytu (pożyczki) na taki cel. Równocześnie, świadomość wszystkich uczestników przedsięwzięcia rewitalizacyjnego oraz instytucji które je finansują, co do aktualnej wartości nieruchomości oraz jej przyszłego wzrostu, a także wzrostu wartości wszystkich nieruchomości w obszarze rewitalizowanym, jest zazwyczaj wystarczającym argumentem na zabezpieczenie udzielanej kwoty na rewitalizowaną nieruchomość. Dzięki temu przed właścicielami nieruchomości pojawia się szansa

trwałego i wieloletniego ich posiadania, ale już odnowionej i na „nowym” – w sensie społecznym i ekonomicznym – obszarze miasta.

Także **rozwiązanie trzecie – leasing nieruchomości** (zwrotny lub tenancyjny), to przykład pozytywnego działania właścicieli lub zarządców nieruchomości na obszarze rewitalizowanym. Świadomość przyszłych efektów rewitalizacji obszaru jest tym co nie tylko hamuje chęć zbycia nieruchomości, ale często zwiększa chęć jej posiadania. Wówczas leasing, jako forma pozyskania gotówki, staje się niezmiernie atrakcyjna, czasami nawet bardziej niż kredyt lub pożyczka. Szczególnie cenny jest tu leasing tenancyjny, gdyż w przypadku zastosowania tego rozwiązania, właściciel ani na moment nie pozbywa się prawa własności i w pełni cały czas uczestniczy w przedsięwzięciu rewitalizacyjnym, kierując odnawianiem swojej własnej nieruchomości.

Plan zarządzania nieruchomością a plan zarządzania obszarem rewitalizowanym

Tradycyjnie, przez zarządzanie rozumie się proces podejmowania decyzji i wdrażanie jej dla osiągnięcia odpowiedniego (zaplanowanego) rezultatu. Oznacza to, że proces ten, jak każda planowana działalność, powinien składać się z kilku etapów:

- analizy uwarunkowań,
- zaplanowania strategii (planu działania),
- motywowania do osiągnięcia rezultatów,
- działań bieżących,
- kontroli przebiegu realizacji.

Najkrótszą definicję planu zarządzania nieruchomością proponuje R. Kyle, które stwierdza: „Plan zarządzania jest finansową i operacyjną strategią dla prowadzenia zarządzania nieruchomością” (Kyle 2000, s. 29).

L. Kowalczyk konkretyzuje go natomiast jako: „zbiór dokumentów przedstawiających nieruchomości, ich otoczenie gospodarcze, cele które chce osiągnąć zarządca oraz sposoby i środki konieczne do ich realizacji w określonym horyzoncie czasowym” (Kowalczyk 2000, s. 133).

Każda działalność gospodarcza powinna się opierać na planie działania. Uważamy za dosyć oczywiste to, że firma ma pewien cel, do którego dąży, że podporządkowuje mu działania swoich zespołów, że przeznacza środki finansowe na jego realizację. Niezależnie od stopnia sformalizowania tych działań – ma plan swojego postępowania. Wykazuje on duże podobieństwo do planu zarządzania nieruchomością. Przedmiot i cel są inne, również dobór metod koniecznych do realizacji planu zarządzania będzie dostosowany do realizacji celu, jednak zasady tworzenia planu zarządzania to zasady dotyczące biznesplanu przedsięwzięcia inwestycyjnego lub przedsiębiorstwa, gdyż jest budowaniem finansowej i operacyjnej strategii w odniesieniu do innego rodzaju zasobów (nieruchomość).

W przypadku planowania dużego przedsięwzięcia jakim jest rewitalizacja całego obszaru zakres tej strategii finansowej i operacyjnej rośnie, w stosunku do pojedynczych

nieruchomości, gdyż obejmuje nie jedną nieruchomość, ale wszystkie zgromadzone na danym obszarze, a co więcej – musi obejmować kwestię odnowy społecznej.

Cele dotyczące rewitalizacji obszaru nie są prostą sumą celów dotyczących nieruchomości. Muszą być stawiane przed obszarem jako całością, a następnie przekładane na poszczególne nieruchomości uwzględniając ich dotychczasowy sposób użytkowania, możliwość adaptacji do nowych, niezbędnych na obszarze funkcji. Mogą być określone w różny sposób, niezależnie jednak od tego, plan zarządzania przedsięwzięciem rewitalizacyjnym musi stanowić podstawę efektywnego zarządzania jego przebiegiem i dzielić się na szereg zadań szczegółowych, przeprowadzanych na poszczególnych nieruchomościach. W przypadku niektórych z nich oznacza to znalezienie właściwego sposobu ich użytkowania poprzez dokonanie w niej odpowiednich przekształceń funkcjonalno-przestrzennych, albo tylko pełnego wykorzystania jej walorów. Plan taki musi też zawierać harmonogram działań, umożliwiający racjonalną realizację poszczególnych zadań i możliwie niezakłócone funkcjonowanie miasta jako całości.

Propozycja, jak efektywnie wykorzystać konkretną nieruchomość przygotowywana jest zwykle przez jej zarządcę i jest poprzedzona wszechstronną analizą potencjału nieruchomości i jej otoczenia. Powinna ona rozważać kilka możliwości i dopiero spośród alternatywnych rozwiązań wybierać jedno, które będzie prezentowane i bronić przez zarządcę wobec jej właściciela. Plan zarządzania nieruchomością powinien bowiem być zatwierdzony przez właściciela nieruchomości, podobnie jak biznesplan przedsiębiorstwa lub przedsięwzięcia inwestycyjnego, a zarządca powinien umieć go uzasadnić i obronić.

W przypadku obszaru rewitalizowanego przygotowywanie jego biznesplanu, czy też planu zarządzania, powinno opierać się także na wykorzystaniu sugestii zarządców, w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości. Nie zawsze może być jednak w pełni wykorzystane, gdyż pojedynczy zarządca przygotowując swój plan musi brać pod uwagę stan otoczenia, ale nie ma na niego wpływu. Oddziaływanie jest tu jednostronne. Tymczasem planując zmiany na całym obszarze zdegradowanym, zmieniamy otoczenie każdej pojedynczej nieruchomości, a więc także plan zarządzania nią przygotowany przez zarządcę. W rezultacie, plan zarządzania nieruchomością, będący zadaniem w ramach przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, przestaje być dokumentem wewnętrznym pomiędzy zarządcą a właścicielem nieruchomości. Jest częścią większego planu (przedsięwzięcia) i tak samo jak biznesplan przestaje być dokumentem wewnętrznym, zwłaszcza gdy ma służyć do pozyskania zewnętrznego finansowania.

Zawartość planu zarządzania nieruchomością i planu rewitalizacji

Zasady szczegółowej prezentacji zawartości planu zarządzania nieruchomościami są przedmiotem dyskusji od kilku lat. Nie mają one bowiem charakteru obowiązujących wytycznych, lecz są *jedną z możliwych prezentacji* konkretnego wariantu przyjętego dla danej nieruchomości. Tak jak nie ma takich samych nieruchomości oraz takich samych zarządców, tak nie ma takich samych planów zarządzania. To co jest dla nich wspólne to:

- struktura zawartości,
- sformułowanie ekonomicznych celów,
- aktywna strategia wykorzystania nieruchomości,
- ograniczona ilość dostępnych metod realizacji celów.

Ostatnia cecha planów ogranicza inwencję zarządcy, jednak nie do tego stopnia, aby jego oryginalne pomysły i metody zarządzania, uzasadnione w planie, nie mogły się przebić i zostać przyjęte do realizacji przez właściciela nieruchomości. Można wręcz powiedzieć, że zarządca nie musi się ograniczać w poszukiwaniu metod, które chciałby zastosować w zarządzanej nieruchomości, pod warunkiem, że maksymalizują one cel nakreślony przez właściciela i są realne, tzn. możliwe do przeprowadzenia na danym rynku nieruchomości w określonym czasie (Bryx 2006, s. 221-225).

Plan zarządzania przedsięwzięciem rewitalizacyjnym nie doczekał się jeszcze swojego precyzyjnego omówienia. Niewątpliwie jednak, aby spełnić swoje zadanie bycia strategią finansową i operacyjną, musi bazować na tych samych założeniach i zasadach, co biznesplan przedsiębiorstwa, plan przedsięwzięcia inwestycyjnego czy plan zarządzania nieruchomością. Jak wspomniano, różni się on bowiem tylko zakresem opracowania oraz przyjętymi celami, z których głównym jest cel społeczny, tzn. przywrócenia do normalnego (społecznego) funkcjonowania danego obszaru. Może on być wzbogacony o kwestie ochrony dziedzictwa narodowego i musi uwzględniać pożądane efekty ekonomiczne oraz konieczne rezultaty techniczne. Zakres jego zawartości zostanie omówiony w odniesieniu do znanego dużo lepiej planu zarządzania nieruchomością.

Pierwszym elementem¹⁸, który musi być zawarty w planie zarządzania nieruchomością jest sprecyzowanie celu jej właściciela, a w konsekwencji – zarządcy i opracowanego przez niego planu zarządzania. Cele powinny być sformułowane w sposób jak najbardziej precyzyjny.

Ta sama zasada powinna obowiązywać w odniesieniu do przedsięwzięcia zmierzającego do rewitalizacji obszaru zdegradowanego. Ustalenie ogólne celów rewitalizacji, zarówno w aspekcie społecznym, jak i ekonomicznym czy technicznym jest łatwiejsze dla całości obszaru niż przeniesienie ich jako szczegółowych zadań na pojedyncze nieruchomości. Nie zawsze bowiem będą się one zgadzały z pomysłami (celami) właściciela lub/i jego zarządcy, a często także dotychczasowych użytkowników, które chcieliby oni osiągnąć na danej nieruchomości. Jest to jeden z powodów, dla którego kwestia partycypacji społecznej, wyjaśnień, rozmów i negocjacji staje się niezbędnym elementem określania celów, a następnie kolejnych działań na rzecz rewitalizacji.

Brak uzgodnień, czyli wspólnego, zaakceptowanego przez większość (a jeszcze lepiej przez wszystkich) zainteresowanych, celu, a właściwie – wielu celów, rewitalizacji obszaru zdegradowanego oznacza, że proces rewitalizacji nie może się rozpocząć.

¹⁸ Według R. Kyle'a pierwszym etapem jest analiza otoczenia, z której po porównaniu z oczekiwanymi celami właściciela można dokonać wyboru celu realistycznego. Sądzę, że chodzi po prostu o to, aby takie porównanie możliwości zostało dokonane, gdyż ono wyznaczy ostateczną strategię finansową i operacyjnego działania (Kyle 2000, s. 29-37).

Biorąc pod uwagę rolę właścicieli nieruchomości posiadających zagwarantowane konstytucją prawo własności, bez ich pozyskania dla procesu rewitalizacji ta ostatnia nie może być rozpoczynana.

Decyzja o rewitalizacji, oparta na gotowym jej planie, który analizuje aktualne i określa przyszłe funkcje miasta, musi być podjęta przez Radę danej gminy miejskiej. Powstaje pytanie jak duża powinna być wymagana większość głosów dla jej podjęcia. Wydaje się, że w takim przypadku nie może to być zwykła większość, ale większość co najmniej 2/3 lub może nawet 3/4. Konsekwencje takiej decyzji dotkną bowiem wszystkich właścicieli nieruchomości obszaru zdegradowanego, ale także wszystkich pozostałych mieszkańców gminy.

Istnieje wiele możliwości sformułowania celów, muszą one jednak być mierzalne, aby można było bez wątpliwości ocenić czy zostały zrealizowane.

D r u g i m e l e m e n t e m planu zarządzania nieruchomością jest jej pełna analiza. Zatem w odniesieniu do obszaru zdegradowanego powinna to także być możliwie precyzyjna analiza tego obszaru, a w szczególności: wytyczenie jego granic, określenie przydatności dotychczasowych nieruchomości i funkcji spełnianych przez cały obszar, jak i określenie nowych oczekiwań, zarówno w stosunku do poszczególnych nieruchomości, jak i całego zdegradowanego obszaru. Powinna ona zawierać:

- *Identyfikację obszaru zdegradowanego, a tym samym określenie wszystkich leżących na nim nieruchomości* (adres, oznaczenia geodezyjne, sąsiedztwo, rodzaj, funkcje, powierzchnia, właściciel, zarządca). Szczególnego wyodrębnienia wymagają nieruchomości zabytkowe, będące częścią dziedzictwa narodowego, wymagające szczególnej pieczy w trakcie rewitalizacji obszaru, a być może nawet pewnej przebudowy otoczenia w celu ich właściwego wyeksponowania. Wyodrębnić należy także: ciągi komunikacyjne (jezdne i piesze) strefy mieszkalne, komercyjne itd. Pozwoli to na określenie czy istniejące proporcje pomiędzy rodzajami nieruchomości mają być zmienione czy utrzymane.
- *Analizę prawną nieruchomości*. Chodzi tu o określenie właściciela, który będzie partnerem gminy w procesie rewitalizacji i ew. innych aspektów prawnych nieruchomości, w tym zwłaszcza ich obciążenia finansowe (hipoteka). W niektórych przypadkach oprócz właściciela partnerem gminy w rewitalizacji mogą być także przedstawiciele mieszkańców (wielorodzinny budynek mieszkalny lub osiedle) lub użytkowników (galeria handlowa).
- *Analizę dotychczasowego sposobu wykorzystania obszaru zdegradowanego*. Chodzi o pokazanie zalet i wad dotychczasowego sposobu użytkowania tego obszaru, a na jej podstawie – także zaproponowanie nowych rozwiązań, które umożliwi planowana rewitalizacja (nowe ciągi komunikacyjne, nowa lub inaczej zorganizowana przestrzeń publiczna) nowe funkcje społeczne i komercyjne itp.
- *Analizę techniczną obszaru zdegradowanego*. Powinna ona zawierać ocenę stanu technicznego wraz ze stopniem zużycia poszczególnych obiektów i budynków. Z analizy tej wynikać będzie zakres niezbędnych remontów, napraw, przybudów, adaptacji lub rozbiórek niezbędnych dla osiągnięcia celu rewitalizacji. Umożliwi

- ona także oszacowanie niezbędnych nakładów, a poprzez porównanie z zakładanymi rezultatami, także efektywność planu rewitalizacji.
- *Analizę ekonomiczno-finansową.* Chodzi w niej o przygotowanie budżetu planu rewitalizacji z uwzględnieniem wpływów z poszczególnych funkcji obszaru i poszczególnych nieruchomości i kosztów wynikających z planu niezbędnych remontów i napraw będącego efektem analizy technicznej lub z wizji realizacji celu określonego wcześniej. Sporządzenie budżetu wymaga znajomości przychodów i kosztów, w tym również o charakterze remontowym lub inwestycyjnym. Koniecznym elementem jest obliczenie strumienia środków finansowych (*cash flow*) poszczególnych nieruchomości, a w rezultacie całego obszaru. Potrzebnym elementem jest też określenie aktualnej wartości nieruchomości.
 - *Analizę marketingową, zwaną czasami analizą rynku.* Chodzi tu – z jednej strony – o ocenę poszczególnych nieruchomości i ich przydatności dla rynku w aktualnej postaci, z drugiej zaś – przede wszystkim o ocenę znaczenia całego obszaru rewitalizowanego, a więc w zasadzie lokalnego rynku nieruchomości, a głównie oczekiwań klientów (jakościowa i ilościowa ocena popytu zgłaszanego na nieruchomości), przeprowadzoną na tle nieruchomości konkurencyjnych. Najczęściej stosowanym narzędziem oceny jest analiza SWOT, która identyfikuje zalety i wady nieruchomości oraz stwarzane przez nią szansę i istniejące zagrożenia. Tu należy też ocenić czy wizja ew. zmian funkcji części obszaru zdegradowanego jest rzeczywistym wykorzystaniem jego szans.
 - *Analizę funkcji planowanego obszaru rewitalizacji.* Tradycyjnie funkcje miasta dzieli się na egzogeniczne (czyli skierowane na zewnątrz) oraz endogeniczne (czyli skierowane do wewnątrz) miasta. Funkcje miasta uzależnione są od głównej z nich. Tradycyjnie była nią przez lata funkcja przemysłowa, która na naszych oczach uległa zanikowi, pozostawiając miasta z wielkimi obszarami poprzemysłowymi czekającymi na znalezienie im najwłaściwszej funkcji i na środki finansowe umożliwiające wdrożenie takiej lub tych funkcji w życie.

Nie ulega wątpliwości, że weszliśmy w epokę postindustrialną, w której najważniejszymi funkcjami miast będą różnorodne funkcje usługowe. Umiejętność określenia tych funkcji dla poszczególnych obszarów, z uwzględnieniem lokalnych zasobów umożliwiających ich świadczenie przez miasta, ale także konkurencji innych miast, staje się dużym wyzwaniem dla wielu ośrodków miejskich. Nie wiele miast w Polsce posiada określone od lat funkcje usługowe, które może wykorzystać rozwijając je i udoskonalając. Przykładem mogą być miasta kultu religijnego, jak np. Częstochowa, czy miasta świadczące usługi uzdrowiskowe, np. Ciechocinek. Ale nawet te miasta poszukują funkcji uzupełniających, wspierających funkcję główną, aby oferta usług miejskich była komplementarna i dostosowana do różnorodnych potrzeb zarówno wiernych odwiedzających ośrodek kultu religijnego, jak i kuracjuszy w przypadku Ciechocinka, czy miast o takiej samej głównej funkcji.

Jedną z szans budowania nowych funkcji miejskich jest wykorzystywanie kapitału intelektualnego i społecznego zgromadzonego miastach. Idea klastrów, łączących prze-

strzennie ośrodki naukowe, badawcze, przemysłowe i usługowe, jest ogromną szansą dla miast akademickich i ośrodków wiedzy. Przykładami, w moim odczuciu jeszcze nie w pełni ukształtowanych klastrów, ale wyraźnych ich załączków, mogą być: klaster farmaceutyczno-kosmetyczny w Łodzi, elektroniczny w Warszawie, spożywczy w Wielkopolsce itp.

Czasami jednak miasta mogą wygrać szanse rozwojowe stawiając na zupełnie nowe, niewykorzystywane wcześniej funkcje. Przykładem takiego miasta może być miasto Holon w Izraelu znane jako miasto dzieci, które przeszło gruntowną transformację i stało się miastem ludzi młodych (materiały 32 Kongresu INTA, Ryga 2008).

Trzeci element planu zarządzania nieruchomością to sporządzenie wariantów działania zarządcy, przez niektórych autorów (Konowska 2006) zwane też prognozowaniem działań. W przypadku opracowywania planu rewitalizacji działania zarządców, co do poszczególnych nieruchomości, są ograniczone poprzez założenia planu odnoszące się do obszaru zdegradowanego jako całości. Warianty te bazują na wszystkich wnioskach uzyskiwanych z dotychczas wykonanych analiz i opracowań. Uwzględniają więc nie tylko wizję poszczególnych właścicieli i zarządców, ale przede wszystkim grupy urbanistów i architektów, próbujących nadać nowy charakter całemu obszarowi zdegradowanemu. Niezbędne jest jednak osiągnięcie kompromisu pomiędzy wizją rozwoju a twardymi realiami wynikającymi z:

- znaczenia poszczególnych nieruchomości na rynku – aktualnego i potencjalnego,
- jej stanu technicznego i zakresu niezbędnych remontów,
- uwarunkowań finansowych, istniejącego i przewidywanego *cash flow*, niezbędnych nakładów finansowych i możliwości zaangażowania się ich właścicieli.

W przeciwieństwie do planów poszczególnych nieruchomości, które opracowywane są w co najmniej dwóch wariantach – podstawowym (zwanym czasami zachowawczym) – ukazującym możliwość utrzymania istniejącego stanu nieruchomości oraz rozwojowym – ukazującym możliwość pełniejszej realizacji celu poprzez modyfikację nieruchomości, a w szczególności jej użyteczności i funkcji, każdy plan rewitalizacji jest wyłącznie projektem rozwojowym z punktu widzenia całego obszaru. Planowanie zachowawcze nie miałoby bowiem żadnego sensu w odniesieniu do całego obszaru przewidywanego do rewitalizacji. Nie oznacza to, że dla poszczególnych nieruchomości leżących w obrębie takiego obszaru, taki plan nie mógłby być rozważany, a nawet przyjęty.

Realizacja każdego z projektowanych wariantów rozwojowych wymaga szeregu dodatkowych działań i nakładów, nie tylko finansowych, opiera się więc na założeniu, że przewidywana rewitalizacja obszaru przyniesie wzrost wartości nieruchomości na tym obszarze oraz wzrost przychodów poszczególnych ich właścicieli. Tylko dzięki temu rewitalizacja może zyskać akceptację właścicieli, którzy w zasadniczej mierze muszą ponieść koszty przewidywanej rewitalizacji na swoich nieruchomościach. Dlatego między grupą projektującą zmiany dla całego obszaru a właścicielami nieruchomości oraz innymi użytkownikami tego obszaru musi być wynegocjowany kompromis.

Czwarty element planu zarządzania to przedstawienie planu realizacji wybranego wariantu. To samo może i powinno dotyczyć planu rewitalizacji. Aby Rada Gminy zatwierdziła plan rewitalizacji obszaru zdegradowanego powinna mieć świadomość jak w praktyce będzie on przebiegał, a nie tylko – ile będzie kosztował. Chodzi o harmonogram działań, ale także przedstawienie niedogodności związanych z rewitalizacją, jak np. zmiany w komunikacji, przesiedlenia itp. Opis tych kolejnych zadań musi być zawarty w tym punkcie. Chodzi w nim o:

- działania organizacyjno-prawne (dobór wykonawcy/wykonawców) przedsięwzięcia, sposób jego postępowania i zakres oddziaływania na uczestników procesu rewitalizacji,
- aspekt techniczny (spełnienie wszystkich wymogów dotyczących bezpiecznego i niezakłóconego, chociaż planowo ograniczonego funkcjonowania nieruchomości na obszarze poddanym rewitalizacji),
- działania marketingowe, w tym zwłaszcza promocja, negocjacje, partycypacja społeczna, pozyskiwanie nowych inwestorów,
- aspekty ekonomiczne – sposób pozyskania środków z różnych źródeł na realizację wybranego wariantu.

Bardzo użyteczny jest tutaj harmonogramem, który pomaga wyraźnemu uzmysłowieniu wszystkim zainteresowanym przebiegu przedsięwzięcia.

Plan rewitalizacji, podobnie jak plan zarządzania powinien kończyć się podsumowaniem, zawierającym konkretne wnioski realizacyjne rekomendowanego wariantu. Można też zawrzeć w nim, syntetycznie, oczekiwane efekty, skalę i czas trwania realizacji działań oraz jaki wywrze ona wpływ na wartość rynkową nieruchomości.

Zatwierdzenie planu zarządzania nieruchomością dokonywane jest przez jej właściciela i stanowi podstawę rozpoczęcia działań (wdrażania planu) przez zarządcę nieruchomości.

W przypadku opracowania planu rewitalizacji obszaru zdegradowanego mamy do czynienia z dużo bardziej obszernym dokumentem obejmującym wiele nieruchomości, dotyczącym wielu właścicieli i realizującym cele wspólne, co nie zawsze oznacza, że najbardziej pożądane przez danego właściciela. Musi on więc być nie tylko przekonsultowany z właścicielami nieruchomości, ale także zaakceptowany przez większość z nich, a w końcu zatwierdzony przez władze miejskie i to na szczeblu najpierw zarządu, a następnie Rady gminy. Ponieważ plan rewitalizacji zmieni oblicze miasta, ale również obciąży je wieloletnimi wydatkami, tylko decyzja Rady gminy może go zatwierdzić, będąc zarazem podstawą jego wdrażania w życie. Te ostatnie działania podejmować powinien zarząd miasta, dokonując wyboru sposobu realizacji przedsięwzięcia odpowiednio do swoich możliwości działania.

Omawiając problematykę podsystemu zarządzania nieruchomościami w aspekcie przeprowadzania rewitalizacji obszaru zdegradowanego, wykazano, że istniejące metody zarządzania nieruchomościami stanowią dobrą podstawę do tworzenia, w podobny

sposób, planów rewitalizacji obszarów zdegradowanych, które można, poprzez analogię, nazywać także planami zarządzania rewitalizacją.

Takie plany tworzone przez specjalistyczny zespół powołany przez Gminę przy współpracy z mieszkańcami, właścicielami itd. może opracować kompromisowy, ale zarazem rozwojowy projekt obszaru, który po zaakceptowaniu przez Radę gminy stanie się dokumentem kierowanym do realizacji.

Dziś jednak brakuje procedur tworzenia takich planów rewitalizacji, które zachowywałyby zasadę partycypacji społecznej, określały niezbędną zawartość takiego planu i tryb jego sporządzania, a następnie uchwalania przez Radę gminy. Wydaje się, że również ten element powinien być uwzględniony jako jeden z zapisów koniecznej ustawy o rewitalizacji.

2.3.5. Podsystem finansowy rynku nieruchomości i jego związki z rewitalizacją

Ogólne zasady funkcjonowania systemów finansowania

Instytucje tworzące podsystem finansowania rynku nieruchomości na ogół finansują nie tylko ten rynek, ale i wszystkie pozostałe segmenty systemu społeczno-gospodarczego (wyjątkiem są specjalistyczne podmioty, jak np. banki hipoteczne, czy Krajowy Fundusz Mieszkaniowy finansujący wyłącznie Towarzystwa Budownictwa Społecznego i Lokatorskie Spółdzielnie Mieszkaniowe). Tworzą więc podsystem finansowania gospodarki narodowej, kierujący się swoimi zasadami postępowania, które obowiązują także w odniesieniu do nieruchomości.

W ramach systemu finansowego możemy wyodrębnić różne jego części i traktować je jako jego podsystemy¹⁹. Wśród nich daje się również wyodrębnić podsystem finansowania rynku nieruchomości, gdyż posiada szereg cech, właściwych tylko dla niego, a mianowicie:

- Przedmiotem finansowania jest nieruchomość.
- Zabezpieczenie transakcji finansowej jest dokonywane na nieruchomości (hipoteka).
- Instytucje o charakterze uniwersalnym stworzyły specjalne produkty finansowe kierowane na ten rynek.
- Istnieją specjalistyczne instytucje nastawione na obsługę tego rynku.

Cechy te, umożliwiające wyodrębnienie z rynku finansowego podsystemu finansowania nieruchomości, łączą zarazem tę część rynku finansowego z rynkiem nieruchomości.

Podsystem finansowania nieruchomości wykształcił pewną specyfikę dotyczącą obsługi trzech pozostałych podsystemów rynku nieruchomości.

¹⁹ Będą to na przykład: podsystem finansowania klienta masowego, wyselekcjonowanego klienta indywidualnego (bankowość prywatna), klienta korporacyjnego, kart kredytowych, zakupu samochodów osobowych i inne.

Najbardziej rozwinięty jest on w dziedzinie finansowania inwestycji, kiedy na podstawie biznesplanu i dokumentacji projektowej przedsięwzięcia finansowane jest konkretne zamierzenie inwestycyjne.

W podsystemie przenoszenia praw własności do nieruchomości finansowane są zakupy – głównie mieszkań, ale także innych nieruchomości. Tu również istnieje szereg specjalistycznych produktów, a także instytucji, które mają ten obrót uczynić – po pierwsze możliwym, a po drugie – sprawniejszym.

Podsystemem gospodarowania – zarządzania nieruchomością – to nieco inne związki z podsystemem finansowania. Przede wszystkim charakterystyczne dla niej jest, że to właśnie w tej fazie następuje spłacanie zaciągniętych wcześniej zobowiązań. Są jednak także uruchamiane dodatkowe działania, w tym kredytowe, które mają na celu albo utrzymanie nieruchomości w stanie niepogorszonego, albo wzrost dochodów właścicieli. Dla tego podsystemu, którego specyficzną cechą jest istnienie gotowego obiektu i profesjonalne zarządzanie nim, powstały zupełnie nowe instrumenty, kreowane przez inne podmioty finansowe, za którymi także stoją banki pomagając finansować im ich działalność. Chodzi tu o firmy leasingowe i obie formy leasingu nieruchomości, o których już wspomniano.

Wykorzystując fakt dużego zapotrzebowania rynku nieruchomości na środki finansowe, zwłaszcza długoterminowe i specyfikę przedmiotu kredytowania, podsystem finansowania został wyposażony w specjalny sposób zasilania w długoterminowe środki gotówkowe, poprzez wtórny rynek kredytu hipotecznego. Na skutek uwarunkowań historycznych, jest on inny w warunkach amerykańskich, a inny w Europie, jednak stosowane instrumenty coraz bardziej zbliżają te systemy do siebie.

Rozważając system finansowania rynku nieruchomości należy pamiętać o tym, że co prawda obsługuje on rynek nieruchomości umożliwiając jego funkcjonowanie, to jednak ma swoje własne cele do osiągnięcia. Kieruje się więc własnymi metodami i zasadami, które mają mu umożliwić osiągnięcie celu, a rynek nieruchomości stanowi dla niego tylko jeden z możliwych obszarów aktywnego działania. System finansowy będzie więc aktywny na obszarze nieruchomości tylko wówczas, jeśli umożliwi mu to realizację jego własnego celu.

Zgodnie z sensem gospodarki rynkowej, której zasadom system finansowy jest podporządkowany, ani nie wspiera on rynku nieruchomości, ani nie dotuje, ani nie subsydiuje, lecz na nim, podobnie jak na innych obszarach swoich działań, zarabia. Z tego powodu dla systemu ważna jest kondycja finansowa uczestników pozostałych podsystemów rynku nieruchomości²⁰.

Warto to podkreślić, gdyż rynek nieruchomości spełnia także określone funkcje społeczne. Zabezpiecza potrzeby mieszkaniowe ludności, odpowiada za istnienie i sprawne funkcjonowanie infrastruktury (autostrady, zbiorniki wodne, systemy wodociągowe i kanalizacyjne itd.). Jednak w warunkach gospodarki rynkowej każda prywatna firma pojawia się po to, aby osiągnąć swój cel (zysk).

²⁰ O sposobach jej mierzenia i potrzebie tej oceny pisze m.in. E. Siemińska (por. Siemińska 2000).

Jeśli więc funkcje o charakterze społecznym lub umożliwiające rozwój społeczno-gospodarczy, mają być na tym rynku realizowane, to jedynym podmiotem, które może i powinien je finansować, jest szeroko rozumiane państwo, a więc zarówno władza centralna, jak i lokalna (samorządowa).

Ono również może nie posiadać wystarczających środków budżetowych, może więc posiłkować się środkami pożyczonymi z systemu finansowego lub tworzyć specjalne konstrukcje finansowe, jak np. partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

Może też tworzyć wyodrębnione, wieloletnie programy, określając ich zadania, wyposażone w specjalne fundusze zasilane corocznie z budżetu państwa, a uzupełniając je innymi środkami. Przykładem może być Program Budowy Autostrad, do którego utworzono specjalny Fundusz autostradowy (zasilany częścią akcyzy pobieranej w cenie benzyny i innymi środkami) lub Program budowy mieszkań na wynajem o ograniczonym czynszu, realizowany przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego, a wspierany środkami z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM), który jest zasilany głównie środkami budżetowymi.

W ostatnich latach pojawiły się także fundusze Unii Europejskiej, które dostępne są za pośrednictwem instytucji rządowych, a ich zakres w niektórych dziedzinach jest ogromny.

Biorąc powyższe pod uwagę, dla instytucji finansowej, która zamierza zaangażować długotrwale swoje środki na rzecz finansowania rynku nieruchomości, najważniejsza staje się **pozytywna ocena wiarygodności:**

- rynku nieruchomości – otoczenia, na którym będzie rozgrywało się określone działanie,
- potencjalnego klienta,
- zamierzenia (projektu) do sfinansowania – głównie inwestycyjnego, ale także przekształcanie (adaptacja, rozbudowa) istniejącego obiektu, operacji leasingu zwrotnego, zakupu mieszkania, ubezpieczenia kredytu lub nieruchomości itd.

Ocena rynku nieruchomości jest najważniejsza, bo obejmuje cały obszar, w którym dana jednostka i wszystkie następne będą koncentrowały lub aktywizowały swoją aktywność gospodarczą. Chodzi tu o określenie kilku kwestii:

P o p i e r w s z e – ocena funkcjonującego na rynku nieruchomości prawa. Czy w pełni odzwierciedla ono warunki gospodarki rynkowej? Przy czym nie chodzi tu tylko o ustawę o gospodarce nieruchomościami, lecz prawo rzeczowe, kodeks cywilny i inne. Jak jest ono sformułowane i jak faktycznie funkcjonuje? Czy tendencje rynkowe będą się upowszechniały czy wręcz przeciwnie – będą ograniczane, a więc – jaka jest sytuacja obecna i jakie są perspektywy rozwoju stosunków prawnych na rynku nieruchomości? Sytuacja prawna w dużej mierze wyznacza bowiem zakres ryzyka, jakie niesie z sobą operowanie na tym rynku.

P o d r u g i e – etapu rozwoju rynku w sensie ekonomicznym. Jakie są potrzeby w odniesieniu do powierzchni zabudowanej, w jakim zakresie są one poparte własnymi środkami finansowymi uczestników tego rynku, czyli jaki jest popyt na nieruchomości? Jak funkcjonuje obsługa tego rynku? (m.in. pośrednicy, zarządcy, notariusze, księgi wie-

czyste), czy ma ona już profesjonalny charakter? Jak kształtują się dochody ludności, czy wykazują one wzrost i czy ma on charakter trwały? Jakie są inne ważne tendencje na tym rynku? Przykładowo – jak wysoka jest stopa procentowa, ile wynoszą realne zarobki, jaki jest zwrot z inwestycji w nieruchomości, czy pojawiają się inwestorzy (w tym finansowi) z innych krajów, jak przebiegają procesy upadłości i likwidacji firm, jakie istnieją zagrożenia nieodzyskania pożyczonych środków, kto z konkurentów działa już na danym rynku, w jakim segmencie i na jakich zasadach? itp.

Pozytywna ocena rynku nieruchomości wiedzie do podjęcia przez dany podmiot finansowy aktywności na tym rynku, na początku zazwyczaj w wybranych segmentach, może nawet w jednym segmencie, który został oceniony jako najbardziej wiarygodny. Ocena rynku nieruchomości dokonywana jest systematycznie, zarówno pod kątem bezpieczeństwa działania w segmentach, w których podmiot finansowy zaktywizował się gospodarczo, jak i w odniesieniu do nowych segmentów, które są jego potencjalnym polem ekspansji.

Ocena klienta następuje po pozytywnej ocenie rynku. Jeśli warunki ogólne (rynek) są zachęcające, to instytucja finansowa dla realizacji swoich celów musi znaleźć wiarygodnych klientów. Ocena wiarygodności klienta i jego zdolności kredytowej jest bardzo sformalizowana i kluczowa dla uzyskania przez niego finansowania. Klienci wielokrotnie skarżą się na uciążliwe i długotrwałe, jednak doświadczenie nie tylko z początkowego okresu transformacji, ale i z ostatnich miesięcy potwierdza, że jeśli instytucje finansowe są znacznie mniej wymagające, przyczynia się to do perturbacji w ich funkcjonowaniu, a nawet do upadku części z nich.

Biorąc pod uwagę, że mają one przynosić zyski swoim akcjonariuszom wnikliwa ocena klienta jest tym, od czego żadna z instytucji finansowych nie odstąpi. Aby móc ocenić nie tylko dane o wewnętrznej sytuacji klienta, ale jego ewentualne relacje z innymi bankami, banki stworzyły system informacji kredytowej, dzięki któremu są w stanie informować się nawzajem o zadłużeniu klienta, o sposobie jego spłacania, również w odniesieniu do kredytów już spłaconych. W zasadzie wyeliminowało to z rynku nieuczciwych klientów, którzy aplikowali o kredyty bez zamiaru ich zwrotu oraz ograniczyło finansowanie podmiotów słabych, o kiepskich wynikach, źle zarządzanych itp.

Ocena zamierzenia, które ma być sfinansowane, jest kolejnym krokiem w stronę ostatecznej decyzji, a podejmowana jest wówczas, gdy dwie poprzednie analizy kończą się pozytywnymi wnioskami. Nie jest to tożsame z tym, że projekt składany przez dobrego klienta na pewno będzie sfinansowany. Jeśli jest to przedsięwzięcie inwestycyjne polegające na budowie, rozbudowie, adaptacji czy po prostu kapitalny remont obiektu, podstawą podejmowania decyzji będzie weryfikacja biznesplanu lub planu zarządzania nieruchomością. Dlatego znaczenie tych dokumentów wykracza poza wewnętrzne stosunki u inwestora czy relacje właściciel-zarządca. Na temat przygotowywania tych dokumentów istnieje obszerna literatura. Aby spełnić skutecznie swoją rolę, muszą one być przygotowane w profesjonalny sposób od strony formalnej i merytorycznej i prezentować pozytywne wyniki ekonomiczne, zachęcające do sfinansowania projektu.

Przy ocenie zamierzenia (projektu) następuje ponowna ocena rynku nieruchomości, ale już bardzo szczegółowa, w zakresie oddziaływania projektu, który miałby być sfinansowany. Trzeba ustalić, jaka jest aktualna sytuacja na rynku lokalnym, zgodnym z konkretną lokalizacją projektu, w odniesieniu do podobnych przedsięwzięć i nieruchomości. Chodzi bowiem przede wszystkim o określenie popytu na dany rodzaj powierzchni, czyli o określenie celowości projektu. Dopiero w dalszym kroku sprawdzane są parametry przyjęte do obliczeń i weryfikowane ostateczne wyniki.

Podsystem finansowania nieruchomości

Podsystem finansowania rynku nieruchomości służy finansowaniu nieruchomości w każdym z pozostałych podsystemów tego rynku. Jego celem jest zatem:

- finansowanie inwestycji, czyli umożliwianie budowy nowych obiektów, powiększania istniejących powierzchni użytkowych nieruchomości;
- finansowanie obrotu, a więc przede wszystkim transakcji nabywania nieruchomości na własność;
- finansowanie nieruchomości w fazie zarządzania, a więc z jednej strony potrzeb nieruchomości związanych z należytyim jej utrzymaniem technicznym, poprawą jej jakości czy zwiększeniem jej użyteczności oraz z drugiej strony – wykorzystanie nieruchomości dla poprawy płynności finansowej jej właściciela. W fazie tej następuje też na ogół spłacanie zobowiązań zaciągniętych w trakcie inwestowania.

Wynika z tego, że podstawowymi podmiotami, do których kierowane są środki z podsystemu finansowania są:

- w podsystemie inwestowania: inwestor – budujący obiekt dla siebie, developer – budujący na sprzedaż, inwestor finansowy – uzupełniający niedobór środków własnych lub używający mechanizmu dźwigni finansowej;
- w podsystemie obrotu – nabywca nieruchomości, zarówno instytucjonalny jak i indywidualny;
- w podsystemie zarządzania – właściciel, często reprezentowany przez zarządcę.

Natomiast podstawowym dostawcą środków finansowych są banki, ale również inne instytucje finansowe, a zwłaszcza różnego rodzaju fundusze lokujące środki finansowe w nieruchomości.

Podsystem finansowania nieruchomości, poza podmiotem finansowanym, składa się z następujących elementów (instytucji finansowych):

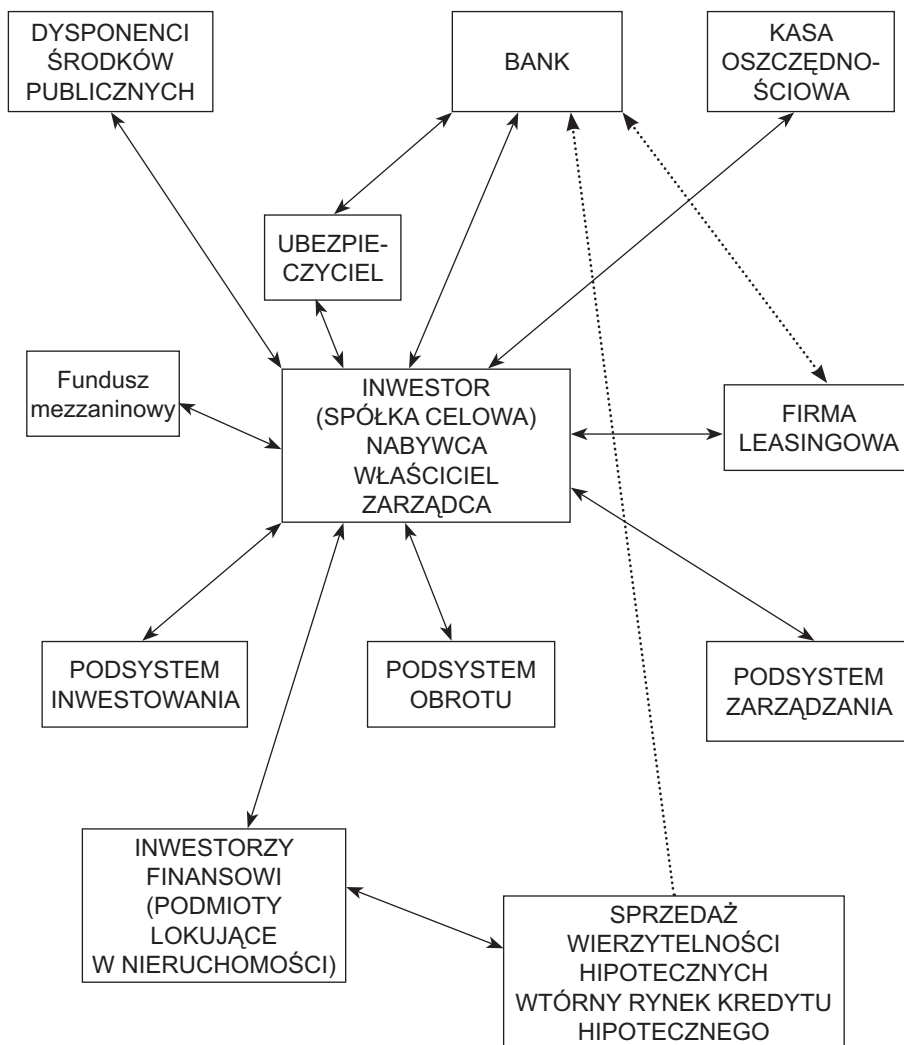
- banków finansujących,
- podmiotu gromadzenia oszczędności – banku lub specjalistycznego podmiotu zwanego Kasą oszczędnościową,
- firm ubezpieczeniowych,
- firm leasingowych,
- inwestorów finansowych,
- dysponenta lub dysponentów środków publicznych,

- funduszy mezzaninowych.

Zasady powiązań elementów tego podsystemu przedstawiono na ryc. 2.4.

Relacje inwestora z bankiem lub bankami finansującymi inwestycje są najważniejsze, a zarazem dość oczywiste. Jeśli bank ocenia pozytywnie inwestora i jego projekt inwestycyjny decyduje się wyłożyć środki na sfinansowanie proponowanej inwestycji. W zamian, dla zabezpieczenia udzielonego kredytu, oczekuje dokonania odpowiedniego wpisu do działu 4. księgi wieczystej, czyli ustanowienia hipoteki na swoją rzecz i oczywiście spłaty kredytu wraz z odsetkami. Na podobnych zasadach finansuje się w banku właściciel nieruchomości zamierzający dokonać remontu, adaptacji czy innych działań mających na celu podwyższenie wartości nieruchomości.

Natomiast w systemie inwestowania ostatnio coraz częściej zamiast prostego finansowania inwestora w oparciu o ocenę jego kondycji finansowej pojawia się tzw. finansowanie projektu zwane też finansowaniem celowym. Wymaga to od inwestora utworzenia specjalnej spółki celowej, której jest on jedynym właścicielem i która posiada w swoim majątku grunt, na którym realizowana jest inwestycja, a jej jedynym celem jest przeprowadzenie procesu inwestycyjnego. W rezultacie to spółka celowa i jej inwestycja finansowana jest przez bank, który dokonuje zastawu na wszystkich akcjach (udziałach tej spółki). To zabezpieczenie interesu banku jest skuteczniejsze i tańsze od hipoteki. Z punktu widzenia inwestora tańsze zabezpieczenie to niższe nakłady inwestycyjne, a utworzenie spółki nie jest dla niego ani wielkim wydatkiem, ani problemem organizacyjnym czy finansowym. Spełnienie oczekiwań banku w tym zakresie zazwyczaj ułatwia sfinansowanie inwestycji.



Ryc. 2.4. Schemat podsystemu finansowania nieruchomości

Źródło: Bryx 2006, s. 130.

Bardzo często firma ubezpieczeniowa ubezpiecza też przedsięwzięcie inwestycyjne. Zakres ubezpieczenia jest różny – wynika z optymalizacji oczekiwań inwestora i oceny ryzyka przez ubezpieczyciela. Skala ryzyka wyznacza też wielkość składki ubezpieczeniowej. W relacjach firmy ubezpieczeniowej z zarządcą dominuje ubezpieczenie nieruchomości istniejącej. Cesja ubezpieczenia jest ważnym zabezpieczeniem dla banku i innych instytucji w przypadku finansowania lub refinansowania nieruchomości.

Ważną relacją są związki inwestora lub nabywcy z podmiotem, który określono mianem dysponenta środków publicznych. Rozpatrując je szczegółowo można zauwa-

żyć, że występują tutaj różne relacje finansowego wspierania podmiotów zasilanych środkami finansowymi.

Jako *pierwszą* należy wskazać funkcjonującą przez lata w Polsce tzw. ulgę mieszkaniową w podatku dochodowym od osób fizycznych. Niezależnie od jej szczegółowej konstrukcji, chodzi o to, że obywatel inwestujący w mieszkanie może uzyskać zmniejszenie płaconego przez siebie podatku dochodowego. Ta relacja dotyczy tylko grupy inwestorów fizycznych.

Drugą relacją to specjalistyczne preferencyjnie oprocentowane kredyty dla wybranych inwestorów na określone zadania. Przykładem takiego rozwiązania jest dostępny w Banku Gospodarstwa Krajowego kredyt na uzbrajanie terenów przez gminy. Celem tego instrumentu jest doprowadzenie do sfinansowania budowy infrastruktury technicznej przez władze lokalne, przez co zostaną stworzone miejsca, na których będzie można – już przy wykorzystaniu kapitałów prywatnych, np. developerów – inwestować w mieszkania.

Podobne relacje powstają pomiędzy właścicielem (zarządcą) nieruchomości a funduszem termomodernizacji. Różnorodne podmioty mogą zaciągać korzystny kredyt na termomodernizację istniejących obiektów budowlanych, który częściowo jest umarzany w ciężar tego funduszu.

Inną możliwą relacją jest dokonanie pewnych zwolnień dotyczących obowiązków podatkowych wybranych, dużych inwestorów pod warunkiem przeprowadzenia przez nich dużej inwestycji. Do typowych relacji należy wówczas wieloletnie zwolnienie z podatku od nieruchomości przez władzę lokalną, albo z podatku dochodowego przez władzę centralną, albo łączne zastosowanie tych rozwiązań²¹.

Wszystkie te relacje mogą, a być może i powinny zaistnieć także w systemie finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych dokonywanych na rynku nieruchomości.

W podsystemie finansowania nieruchomości wskazano, że funkcjonują jeszcze trzy podmioty:

- firma leasingowa,
- fundusz mezzaninowy,
- inwestorzy finansowi.

Firma leasingowa uaktywnia się zazwyczaj, gdy chodzi o pomoc właścicielowi nieruchomości w odzyskaniu przez niego płynności finansowej. Służy temu leasing zwrotny lub tenancyjny nieruchomości, opisany szerzej jako element umożliwiający wykorzystanie w zarządzaniu nieruchomościami ich czynnego znaczenie. Rządziej,

²¹ Z powyższym typem relacji mamy do czynienia wówczas, gdy władza chce pozyskać szczególnie dużą inwestycję, w której znajdzie zatrudnienie bezpośrednio kilka tysięcy ludzi, a wraz z zakładami kooperującymi z investorem – dużo więcej. Dobrym przykładem jest inwestycja firmy „Opel” w Gliwicach. Inwestor budując nowy zakład od podstaw otrzymał szereg tego typu zwolnień, które poprawiły efektywność inwestycji poprzez:

- ^{a)} obniżkę kosztów procesu inwestycyjnego (obniżone koszty wieczystego użytkowania terenu),
- ^{b)} obniżenie kosztów eksploatacji zakładu (zerowy podatek od nieruchomości przez wiele lat),
- ^{c)} korzyści dodatkowe w postaci ulgi w podatku dochodowym.

ale również, można odnotować udział leasingodawcy w finansowaniu inwestycji. Jest to także forma, której zastosowanie może być przydatne dla finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Fundusz mezzaninowy natomiast w czystej postaci jeszcze w Polsce nie występuje, nie można jednak wykluczyć jego pojawienia się w niedługim czasie. Jest on przydatny szczególnie wówczas, gdy prawo danego kraju nie pozwala developerowi mieszkaniowemu finansować się zaliczkami od przyszłych nabywców mieszkań, czyli współfinansować inwestycji używając pieniędzy osób fizycznych. W takiej sytuacji developer musi mieć w pełni zapewnione finansowanie inwestycji przed jej rozpoczęciem poprzez wykorzystanie innych możliwych źródeł (por. Szornak 2006).

Zgodnie z klasycznymi zasadami bankowości bank nie chce pożyczać więcej niż 70% kapitału niezbędnego do realizacji inwestycji. Oznacza to, że developer musi zgromadzić brakujące mu 30% przewidywanych nakładów. W związku z tym, że najczęściej nie dysponuje własnymi środkami w takiej wysokości, pojawia się miejsce dla funduszu mezzaninowego, który oferuje mu pożyczkę w wysokości 15% planowanych nakładów, czyli połowy udziału finansowego developera w inwestycji. Jeśli developer dysponuje swoimi kapitałami w wysokości 15%, to finansowanie jest zorganizowane i inwestycja może być rozpoczęta. Fundusz mezzaninowy, w zamian za swoje usługi:

- uzyskuje wynagrodzenie większe (z reguły – co najmniej 2 razy) niż bank finansującego inwestycję,
- gwarantuje sobie na ogół udział w zyskach osiągniętych przez developera.

Ta jego uprzywilejowana pozycja wynika z faktu, że ponosi on większe ryzyko niż bank finansujący, gdyż zabezpieczony jest na hipotece nieruchomości, ale na pozycji drugiej.

Nie można wykluczyć, że fundusze mezzaninowe włączą się na podobnych zasadach w procesy rewitalizacji miast.

Kolejnymi podmiotami aktywnymi na rynku nieruchomości są inwestorzy finansowi. Mogą to być osoby fizyczne lub różne podmioty gospodarcze, ale najważniejszymi graczami są: fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne, towarzystwa ubezpieczeniowe, a często specjalistyczne fundusze inwestujące w nieruchomości. Najczęściej odkupują one nowy budynek, specjalnie zaprojektowany i wybudowany tak, aby poprzez profesjonalne zarządzanie kreował zysk dla swojego właściciela. Ułatwiają w ten sposób niektórym inwestorom i developerom wyjście z inwestycji poprzez sprzedaż jej efektu – zagospodarowanej nieruchomości. Oni także, w określonych granicach, mogą być uczestnikami przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Przedsięwzięcie rewitalizacyjne wyzwaniem dla podsystemu finansowania nieruchomości

Jak wynika z przedstawionego wyżej podsystemu finansowania nieruchomości, jest on skonstruowany w sposób umożliwiający mu finansowanie różnorodnych przedsięwzięć na tym rynku, nie tylko inwestycyjnych, ale również adaptacyjnych, pod warunkiem spełnienia przez przedsięwzięcia oczekiwań i dopasowania do reguł systemu.

Najważniejszą z nich jest kwestia osiągnięcia zysku z pożyczanych kapitałów oraz minimalizacja ryzyka związanego z akcją finansową, a zwłaszcza kredytową. Biorąc pod uwagę wieloletnie i różnorodne doświadczenia systemu finansowego w Polsce oraz fakt, że jest on systemem już ukształtowanym i występują na nim prawie wszystkie niezbędne instytucje finansowe, można stwierdzić, że jest on w dużej mierze przygotowany do finansowania procesów rewitalizacyjnych.

Wszystkie dotychczasowe doświadczenia systemu finansowego, wypracowane przez wiele lat instrumenty (np. zabezpieczeń) sposoby działania (metody udzielania czy ubezpieczania kredytów) znajdują zastosowanie w nowym rodzaju aktywności, jakim będzie finansowanie procesów rewitalizacyjnych miast.

Z drugiej strony – finansowanie przedsięwzięcia rewitalizacyjnego to dla systemu zadanie nowe, do którego musi on się przygotować, tym bardziej, że stanowi ono dla systemu swoiste wyzwanie. Polega ono na tym, że system finansowy dość szybko popada w rutynę działania i dopóki uzyskuje swoje cele (zyski) bez nadmiernych innowacji, to nie jest nimi zainteresowany. Dopiero gdy jeden z konkurentów na rynku finansowym, próbując osiągnąć wyższą niż posiada pozycję, wprowadzi nowy produkt, pozostałe instytucje, po okresie obserwacji skutków jego wdrożenia, podejmują działalność naśladowczą.

Jeśli więc występuje oczekiwanie, że system bankowy będzie finansował przedsięwzięcia rewitalizacyjne miast, to trzeba mu pomóc do takiego zadania się przygotować, czyli rozwiązać wraz z nim kilka ważnych kwestii, udowodnić mu, że działalność taka jest możliwa, a co więcej – wspomóc go w opracowaniu i wdrożeniu odpowiednich procedur i zachowań.

Dla systemu finansowania nowością w finansowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych są:

- skala działania – nie chodzi bowiem o pojedynczą nieruchomość, ale o wiele nieruchomości i różnych indywidualnych zadań, zarówno inwestycyjnych, jak i remontowych czy adaptacyjnych;
- wielość podmiotów do finansowania – w skali całego przedsięwzięcia, a w rezultacie: mnogość form prawnych, wielkości i sytuacji ekonomicznej podmiotów oczekujących sfinansowania, odmiennych zabezpieczeń, etc.
- miara efektów – nie chodzi o pojedynczy efekt na lokalnym, stabilnym rynku nieruchomości, ale o całkowitą zmianę tego rynku, którym jest obszar rewitalizowany, dotychczasowe miary efektów stosowane dla pojedynczych nieruchomości nie są wystarczające dla oceny przedsięwzięcia;
- skala zaangażowania – zmiana skali finansowanej inwestycji, obejmującej cały obszar rewitalizowany ze względu na rozmiary niezbędnego zaangażowania finansowego przestaje mieć charakter lokalny (znaczenie wyłącznie dla lokalnego rynku nieruchomości); dla skuteczności i bezpieczeństwa całego przedsięwzięcia powinna mieć charakter globalny.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych może i powinno się opierać na istniejących instytucjach i wypracowanych przez nie regułach postępowania. Pokonanie wymienionych wyżej 4 aspektów wyzwania, ja-

kim jest przedsięwzięcie rewitalizacyjne dotyczy w zasadzie innowacyjnego spojrzenia przez instytucje systemu finansowego na procesy rewitalizacyjne i dopracowania pewnych dostępnych procedur z tego punktu widzenia. Nie jest to więc oczekiwanie niemożliwe do spełnienia. Wymaga jednak woli ze strony systemu, zwłaszcza jego głównych podmiotów – banków.

To co jawi się wobec tego jako pierwsze zadanie, stojące przed państwem i władzą samorządową, to przekonanie instytucji finansowych, że w określonych warunkach przedsięwzięcie rewitalizacyjne jest bezpieczne i samofinansujące. Jeśli takie warunki zaistnieją zarówno po stronie inwestorów poszukujących finansowania, jak i po stronie systemu finansowego, wówczas kwestia finansowania rewitalizacji będzie rozwiązana. Ustanowione zostaną zasady i procedury i procesy staną się ponownie rutynowe, a więc przewidywalne, możliwe do oceny itp.

Jedynym sposobem, w jaki władza może przekonać różne prywatne podmioty o swoich intencjach jest tworzenie adekwatnego do nich prawa, a następnie stosowanie się do niego. Ponownie dochodzimy więc do potrzeby stworzenia ustawy o rewitalizacji, a w jej ramach odpowiednich zapisów dotyczących finansowania procesów rewitalizacyjnych. Tworząc te przepisy pamiętać należy o tym, że ich celem jest zachęcenie prywatnych instytucji finansowych do finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Oznacza to, że oczekiwania tych instytucji co do swobody podejmowania własnych decyzji, możliwości osiągania zysków, bezpieczeństwa użytych środków finansowych muszą być w pewien sposób zagwarantowane.

Wyzwaniem zaś dla władz państwowych zainteresowanych utworzeniem odpowiedniego prawa dotyczącego finansowania rewitalizacji miast jest natomiast osiągnięcie swoich celów, a więc zapewnienie realności tych procesów, m.in. poprzez zapewnienie ich finansowania, ale także zagwarantowanie osiągania innych, w tym zwłaszcza społecznych celów rewitalizacji.

Takie postawienie sprawy oznacza, że żadna ze stron zainteresowanych nie przeprowadzi rewitalizacji sama. Doświadczenie wielu, a w zasadzie wszystkich, państw wdrażających procesy rewitalizacji miast pokazuje, że osiągnięcie sukcesu w tym zakresie wymaga współdziałania organizacyjnego i finansowego:

- centralnej władzy państwowej,
- miasta zainteresowanego rewitalizacją obszaru zdegradowanego na swoim obszarze,
- władz regionalnych, jeśli takie istnieją i dysponują środkami finansowymi,
- systemu finansowego składającego się z instytucji prywatnych.

Zasady takiego współdziałania są nieco odmienne w różnych krajach, ogólnie jednak opierają się na zasadzie partnerstwa, na zaangażowaniu środków budżetowych.

W Polsce zasady takiego działania są znane od 1996 roku, kiedy to utworzono Krajowy Fundusz Mieszkaniowy²² w Banku Gospodarstwa Krajowego. Nie postuluje się

²² Na mocy ustawy z dnia 26 października 1995 o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Dz. U. nr 133 poz. 654.

w tym miejscu duplikowania tego funduszu. Chodzi jedynie o przypomnienie, że stosowane w Polsce rozwiązania mogą być innowacyjne, czego dowodzą konkretne przykłady i doświadczenia, które mogą i powinny być wykorzystane przy budowaniu kolejnych elementów (podmiotów) systemu finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Finansowanie przedsięwzięcia rewitalizacyjnego

Pomimo odrębności niepublicznych instytucji finansowych działających na rynku nieruchomości, kilka kwestii je łączy, a mianowicie:

Po pierwsze – pozytywnie oceniają rynek nieruchomości i decydują się na nim działać i zarabiać pieniądze.

Po drugie – chcąc funkcjonować na rynku nieruchomości, firmy te tworzą dla niego specjalne produkty: ubezpieczeniowe, bankowe, leasingowe, które wykorzystują specyfikę nieruchomości i odrębności tego rynku.

Po trzecie – zarabianie pieniędzy przez system finansowy na rynku nieruchomości (i nie tylko) wiąże się z posługiwaniem się pieniędzmi innych podmiotów lub obywateli:

- banki wykorzystują lokaty jako podstawę akcji kredytowej;
- firmy ubezpieczeniowe zbierają składki ubezpieczeniowe będące podstawą wypłat odszkodowań, ale również zyskowych lokat dokonywanych przez nie, także na rynku nieruchomości;
- kasy oszczędnościowe mają charakter instytucji samopomocy swoich uczestników, pozwalające na gromadzenie wieloletnich lokat, z których finansowane są wieloletnie kredyty;
- firmy leasingowe ułatwiają nabywanie środków trwałych przez podmioty gospodarcze, finansując z rat leasingowych spłatę zaciągniętych kredytów w systemie bankowym;
- także różnego typu fundusze, głównie emerytalne, podejmujące inwestycje finansowe lokują w nie pieniądze powierzone.

Posiłkując się w swojej działalności cudzymi pieniędzmi, firmy finansowe mają działać tak, aby przynosić zysk swoim właścicielom, równocześnie jednak zapewniać korzyści tym, których środki finansowe funkcjonują w systemie.

Po czwarte – system finansowy jako całość to krwioobieg gospodarki. Państwo nie może pozwolić na dominację interesu właścicieli firm finansowych w sposób, który mógłby zakłócić jego funkcjonowanie. Tymczasem, troska o korzyści właścicieli jest bardziej widoczna wśród zarządów i rad nadzorczych tych firm niż troska o interes tych, którzy powierzyli im swoje pieniądze. Jest to zrozumiałe, bo to właściciele powołują organa firmy po to, aby ten cel najlepiej realizowały. Pieniądze, którymi te firmy obracają się tylko środkiem do celu. Z tego powodu państwo:

- reguluje ustawowo zakres funkcjonowania tych podmiotów,
- powołuje organa kontrolne, które mają za zadanie nadzorować te firmy w zakresie wypełniania przez nich postanowień prawnych, które zabezpieczają interes państwa, jego obywateli i innych podmiotów gospodarczych.

Dwie spośród tych czterech ważnych cech dotyczą także mechanizmu włączania środków publicznych w finansowanie rynku nieruchomości:

- po pierwsze – stworzony musi być specjalny produkt,
- po drugie – państwo musi nadzorować strumień wydatków publicznych.

Różni je natomiast pierwsza z wymienionych cech. Aczkolwiek państwo też musi chcieć, to jednak kieruje się zupełnie innymi kryteriami wyboru niż firmy prywatne – nie zyskiem, czy wzrostem wartości firmy, ale rozwiązaniem wybranych problemów społecznych lub ekonomicznych.

Ich rozwiązanie często wymaga nie tylko stworzenia produktu, ale i instytucji w ramach systemu państwa. Instytucja ta musi mieć charakter instytucji finansowej, ale nie prywatnej, gdyż nie musi ona pomnażać dostarczanych jej środków budżetowych, ale sprzyjać lub wręcz umożliwiać realizację celów, które państwo uznaje za ważne i decyduje się subsydiować.

Poszukując zasad systemowych finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w miasta, biorąc pod uwagę wszystko co zostało wyżej powiedziane, należy w tych zasadach ująć przede wszystkim:

- możliwość współpracy kapitału prywatnego i środków publicznych,
- zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim środkom i całemu przedsięwzięciu,
- gwarancję skuteczności podejmowanych przedsięwzięć.

Te działania w ostatecznym rachunku zawsze zależą od ludzi zaangażowanych w ich realizację. Jednak warunkiem podstawowym, koniecznym jest stworzenie prawa, a w jego ramach instytucji i procedur, które:

- z jednej strony – umożliwią wszystkim zainteresowanym zaangażowanie się w procesy rewitalizacji,
- z drugiej strony – stworzą jednoznaczną, zrozumiałą, skuteczną i efektywną ścieżkę (procedurę) postępowania nie tylko w odniesieniu do finansowania tych przedsięwzięć, ale całości ich przebiegu.

Tylko kompleksowość procedury postępowania w przedsięwzięciu rewitalizacyjnym jest gwarantem jego skuteczności.

2.4. Podsumowanie – Luka instytucjonalna i regulacyjna w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych na rynku nieruchomości

Podsumowując infrastrukturę rynku nieruchomości i jej związki z rewitalizacją miast można sformułować następujące wnioski:

1. System rynku nieruchomości, włączając poszczególne jego podsystemy, jest w Polsce wystarczająco dobrze rozwinięty, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie tego rynku. Nie ma żadnych barier, które uniemożliwiałyby normalną działalność podmiotów gospodarczych i osób fizycznych na tym rynku, jeśli mają one takie potrzeby, określoną wiedzę i możliwości finansowe.
2. Do rozwoju polskiego rynku nieruchomości przyczynił się fakt jego zglobalizowania. Posiadając wszelkie cechy rynków lokalnych, rynki nieruchomości

- w Polsce zglobalizowały się – dokonują się na nich transakcje, w których bierze udział kapitał firm globalnych, a jedynie przedmiot transakcji jest zlokalizowany w Polsce.
3. Nie zidentyfikowano w istniejącym systemie rynku nieruchomości żadnych barier, które uniemożliwiłyby przeprowadzanie procesów rewitalizacji miast na lokalnych rynkach nieruchomości.
 4. Porównując system rynku nieruchomości w Polsce – z punktu widzenia jego rozwoju i potrzeb – z innymi rynkami wskazano na:
 - a) brak instytucji w postaci funduszy mezzanine, ułatwiających finansowanie inwestycji developerskich, w przypadku niedostatku kapitałów własnych u developerów. Rynek nie odczuwa potrzeby takiego finansowania dzięki zaliczkowemu finansowaniu developerów mieszkaniowych przez przyszłych nabywców mieszkań. Mimo to przypadki używania takich mechanizmów przez instytucje finansowe, które nie są jednak funduszami mezzanine – istnieją;
 - b) małą ilość instytucji i środków publicznych zaangażowanych w ten rynek. Spośród wielu znanych w świecie rozwiązań, stosowanych także w Polsce, obecnie istnieją: Krajowy Fundusz Mieszkaniowy zasilający TBS-y, Fundusz termomodernizacji, ustawa dla młodych małżeństw nabywających mieszkanie po raz pierwszy oraz – tylko dla tych co wcześniej nabyli do niej prawa – ulga podatkowa przy zakupie mieszkania.

Z powyższego wynika, że rynek nieruchomości w Polsce nie stanowi bariery uruchamiania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w miastach.

Z drugiej jednak strony nie jest on już dostosowany w pełni, aby takie przedsięwzięcia na nim przeprowadzać tak sprawnie jak funkcjonuje to w innych krajach. Brakuje bowiem na polskim rynku nieruchomości niektórych podmiotów, relacji i instrumentów, które są niezbędne dla prawidłowej implementacji procesów rewitalizacji.

Konieczność stworzenia pewnych nowych instytucji i procedur oraz potrzeba ich wdrożenia wynikają z faktu, że:

- System rynku nieruchomości ukierunkowany jest na nieruchomość, podczas gdy rewitalizacja dotyczy problematyki społecznej i ekonomicznej i jedynie wykorzystuje nieruchomość do tworzenia sieci powiązań społecznych.
- Niedostatki instrumentów na rynku nieruchomości nie stanowiły bariery jego rozwoju, ale mogą stanowić przeszkodę racjonalnego rozwoju procesów rewitalizacyjnych.

Trzymając się przyjętego podziału na cztery podsystemy rynku nieruchomości:

- przekazywanie praw własności do nieruchomości,
- zarządzanie nieruchomościami,
- inwestowanie w nieruchomości,
- finansowanie nieruchomości

można stwierdzić, że w każdym z nich należy wprowadzić pewne uzupełnienia albo tworząc nowe podmioty, albo wzbogacając system o konkretne nowe instrumenty.

1. Pierwszą, nową instytucją, która nie musi być stworzona, gdyż istnieje, ale której uprawnienia muszą być rozszerzone lub potwierdzone odpowiednim prawem jest gmina. Gmina musi być nie tylko animatorem, ale i twórcą przedsięwzięcia rewitalizacyjnego od pomysłu aż do zakończenia, przy czym nie powinna to być jednorazowa akcja, ale przemyślany zespół działań na kolejnych obszarach miasta. To oznacza, że należy wpisać gminom do ich zadań własnych problem rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Trzeba wyraźnie określić, że rewitalizacja miast jest **usługą publiczną**, co zobliuguje gminy nie tylko do organizacyjnego zajmowania się tą kwestią, ale także umożliwi wydatkowanie środków finansowych na ten cel.

Innymi słowy, gmina musi być uznana za „inwestora” w rozumieniu podsystemu inwestowania na rynku nieruchomości i wypełniać wszystkie jego zadania wynikające z realizacji procesu inwestycyjnego. Z drugiej strony – należy pamiętać o tym, że przedsięwzięcie rewitalizacyjne jest:

- znacznie szersze niż przedsięwzięcie inwestycyjne, ze względu na swój społeczny cel,
- odbywa się na żywym organizmie miejskim w istniejących relacjach społecznych i politycznych, chociaż kwestie ekonomiczne rewitalizacji są bardzo ważne dla wszystkich, zwłaszcza prywatnych jej uczestników,
- musi uzyskać przyzwolenie społeczne mieszkańców miasta wyrażone w odpowiedniej uchwale Rady Gminy, która powinna być podejmowana większością głosów większą niż „zwykła”.

2. Drugą instytucją, którą należałoby utworzyć jest Krajowy Fundusz Rewitalizacji oparty na zasadach, na których powstał i funkcjonuje Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Sposób jego działania jest dobrym wzorcem do upowszechnienia, do tego stopnia nawet, że można byłoby go przekształcić w Krajowy Fundusz Mieszkaniowy i Rewitalizacji, pod warunkiem jednak, że byłby on wyposażony w środki finansowe na miarę dwóch dużych programów rządowych, a nie jednego. Utworzenie go oznacza określenie jego struktury, sposobu działania, metod zasilania w środki finansowe, relacji z gminami i powiernikami przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

3. Trzecią instytucją, która jawi się jako niezbędna w dokonywaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest instytucja rewitalizacyjnego powiernika gminy, zwanego w skrócie Powiernikiem. Gmina, z racji zupełnie innych obowiązków i dopasowanej do ich realizacji struktury organizacyjnej, nie jest podmiotem przystosowanym do dopełnienia obowiązków lidera przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Najlepiej byłoby, gdyby zatrzymała sobie przede wszystkim funkcję kontrolną realizacji przedsięwzięcia oraz funkcję częściowego finansowania, a realizację przedsięwzięcia pozostawiła wyspecjalizowanemu podmiotowi, zwanemu „powiernikiem”. Rolą powiernika byłoby wykonanie wszystkich działań (społecznych, ekonomicznych i technicznych) niezbędnych do prowadzenia procesu rewitalizacji poczynając od pomysłu, poprzez jego rozwinięcie i zatwierdzenie w postaci planu rewitalizacji, dalej – jego wykonanie, a w końcu – ostateczne rozliczenie finansowania.

Trzeba wyraźnie powiedzieć, że dzisiaj w Polsce nie ma takich firm, które mogłyby w pełni podjąć się takich zadań. Są co prawda przedsiębiorstwa, które specjalizują się w zastępstwie inwestycyjnym i są one najbardziej przygotowane do pełnienia takiej roli, ale musiałyby uzupełnić swoją kadre o osoby, które byłyby w stanie sprostać stojącymi przed powiernikiem zadaniom społecznym oraz rozbudowanymi działaniami ekonomicznymi. Najlepiej są one przygotowane dzisiaj od strony organizacji, techniki i technologii procesów inwestycyjnych, co jest dalece niewystarczające. Wydaje się, że problem licencjonowania takich przedsiębiorstw, według jasno określonych kryteriów, a następnie monitorowania udzielonej licencji, czyli sprawdzania, czy powiernik spełnia kryteria także po uzyskaniu licencji, a więc już w trakcie prowadzenia procesów rewitalizacyjnych, jest możliwy do rozwiązania na poziomie centralnym lub wojewódzkim. Wprowadzając taką nową, specjalistyczną instytucję na rynek nieruchomości i w procedury rewitalizacji, należy także precyzyjnie określić jej zadania i sposób funkcjonowania, a zwłaszcza relację z gminą i podmiotami uczestniczącymi w procesie rewitalizacji.

Wymienione wyżej trzy instytucje to nowe (KFR i Powiernik) lub istniejące, lecz rozbudowane (gmina) elementy systemu rynku nieruchomości. Poza podmiotami, które składają się na system, ważne są też relacje, które między nimi zachodzą.

Przeprowadzona w opracowaniu analiza systemu rynku nieruchomości oraz powstałe wcześniej raporty o funkcjonowaniu procesów i procedur rewitalizacji w innych krajach, znacznie bardziej doświadczonych w prowadzeniu rewitalizacji miast, dowodzą, że dla prawidłowego przebiegu przedsięwzięć rewitalizacji miast niezbędne jest wprowadzenie kilku nowych relacji pomiędzy nowymi, ale także dotychczasowymi, uczestnikami rynku nieruchomości. Relacje te powinny przybrać postać następujących procedur postępowania:

1. Wywłaszczenia. Jak wspomniano, instytucja prawna i procedura wywłaszczenia właściciela nieruchomości jest znana w prawie polskim. Ostatnio jest stosowana w odniesieniu do budowy dróg krajowych i autostrad, a może być stosowana wszędzie tam, gdzie chodzi o realizację celu publicznego.

Zasadę tę należy rozszerzyć na możliwość dokonywania wywłaszczeń na obszarze zdegradowanym, który ma być przedmiotem rewitalizacji, jeśli właściciel nieruchomości:

- jest nieznanym,
- jest przeciwny rewitalizacji obszaru, co do którego Rada gminy podjęła stosowną uchwałę, większością głosów przewidzianą dla tego rodzaju uchwały.

Oznaczałoby to, że w procesie rewitalizacji pojawiają się wyłącznie właściciele nieruchomości:

- zidentyfikowani i zdecydowani uczestniczyć w procesie rewitalizacji i prowadzić na własnych nieruchomościach zadania wynikające z planu przedsięwzięcia,
- gmina jako właściciel pozostałych nieruchomości.

Sytuacja taka zdecydowanie ułatwiłaby realizację przedsięwzięcia, nie tylko poprzez konieczność dokonywania wywłaszczeń nieruchomości, ale przez sam fakt, że

możliwość taka jest dopuszczona prawem. Stwarzałaby ona wszystkim zainteresowanym sukcesem rewitalizacji, także zewnętrznym inwestorom rzeczowym i finansowym, pewność co do determinacji gminy w doprowadzeniu do ostatecznego, planowanego rezultatu przedsięwzięcia. Byłby to czynnik zachęcający wszystkich do wydatkowania własnych kapitałów na realizację zamierzenia rewitalizacyjnego.

Inaczej mówiąc – jest to niezbędny element wdrożenia partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Biorąc pod uwagę, że celem gminy nie jest przejmowanie nieruchomości na własność, lecz przeprowadzenie rewitalizacji wyodrębnionego obszaru, po wykonaniu tego przedsięwzięcia gmina powinna przeprowadzić sprzedaż nieruchomości, zwłaszcza tych wywłaszczonych, z zachowaniem prawa pierwokupu dla właścicieli, którzy się ujawnili lub których wywłaszczono.

2. Powołanie Powiernika rewitalizacji jako instytucji zastępującego gminę w prowadzeniu działań rewitalizacyjnych wymaga nie tylko uściślenia jego zadań, określenia niezbędnych kwalifikacji zatrudnionych w nim osób, ale także procedur współpracy z gminą i pozostałymi uczestnikami procesów rewitalizacji.

Chodzi tu o jednoznaczne określenie relacji partnerskich między stronami podlegającymi różnym uregulowaniom prawnym. Gmina podlega szeregowi ustaw regulującym jej działalność jako podmiotu publicznego, jednostki samorządu terytorialnego, natomiast powiernik powinien działać zgodnie z zasadami biznesu. Określenie wzajemnych relacji tych dwu podmiotów należących do innych sfer prawnych jest ważne, gdyż ma na celu stworzenie warunków do harmonijnej współpracy między nimi oraz ma nie pozostawiać pola do dowolnej interpretacji. Ta procedura ma opisywać jak ich współpraca ma wyglądać, jakie zadania są komu przypisane, jaka jest podstawa prawna wykonywania pewnych czynności, a co najważniejsze – które z nich są obowiązkiem strony, a które mogą być świadczone dodatkowo.

Jednoznaczne określenie tego spowoduje, że współpraca ta będzie możliwa do oceny w każdej gminie, także na podstawie identycznych zasad postępowania. Będzie więc transparentna, co jest jednym z warunków wydatkowania środków publicznych. Będzie chronić jednego partnera przed indywidualną interpretacją, którą mógłby lub chciałby dokonać drugi partner. Ułożenie właściwych relacji w tym obszarze jest także warunkiem niezakłóconego przebiegu przedsięwzięć rewitalizacyjnych w miastach.

3. Kolejną relacją, która musi być dookreślona, jest procedura sporządzania planu rewitalizacji. Plan ten w swojej strukturze jest podobny do biznesplanu przedsięwzięcia inwestycyjnego lub planu zarządzania nieruchomością przez zarządcę, ale w rzeczywistości jest obszerniejszy, gdyż musi obejmować cele społeczne rewitalizacji oraz współdziałanie „inwestora-developera”, czyli gminy lub jej powiernika, z wieloma właścicielami nieruchomości, którzy będą odpowiedzialni za realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych w ramach przedsięwzięcia rewitalizacyjnego.

W dużym uproszczeniu procedura powinna składać się z następujących, kolejnych kroków:

- podjęcie inicjatywy rewitalizacji obszaru zdegradowanego i na podstawie dostępnych danych lub przeprowadzonych badań wstępne nakreślenie jego obszaru;
- przeprowadzenie pierwszych konsultacji społecznych i wyznaczenie celów rewitalizacji i obszaru zdegradowanego;
- identyfikacja uczestników rewitalizacji;
- przygotowanie planu przedsięwzięcia rewitalizacyjnego określającego cele i zadania przedsięwzięcia;
- uzyskanie poparcia społecznego dla przedsięwzięcia, ewentualnie korekta zamierzeń w ramach konsultacji społecznych;
- zatwierdzenie przedsięwzięcia rewitalizacyjnego uchwałą Rady Gminy i nadanie mu w ten sposób klauzuli wykonalności;
- wybór sposobu prowadzenia rewitalizacji – samodzielnie przez gminę lub z wykorzystaniem powiernika. W tym drugim przypadku – wynegocjowanie i podpisanie z nim stosownej umowy;
- realizacja przedsięwzięcia rewitalizacyjnego;
- nadzór nad przebiegiem rewitalizacji ze strony gminy i innych organów (nadzorujących powiernika, finansowych itd.);
- zakończenie procesu rewitalizacji;
- rozliczenie finansowe i ocena osiągniętych rezultatów.

W tej wyceniance wygląda to stosunkowo prosto, jednak wszystkim uczestnikom przedsięwzięcia muszą być znane jego zasady, które powinny określać co najmniej:

- minimalną zawartość planu (przedsięwzięcia) rewitalizacji;
- tryb podejmowania decyzji na poszczególnych etapach, w tym sposób głosowania Rady gminy nad ostateczną wersją planu;
- zasady partycypacji społecznej;
- sposób sprawowania nadzoru przez gminę nad powiernikiem i całym przedsięwzięciem.

W trakcie opracowywania tych zasad z pewnością okaże się, że muszą one zawierać także inne elementy. Jednak niezmiernie ważną zasadą jest stworzenie takich ram działania wszystkich uczestników procesu rewitalizacji, aby jednak był on możliwy do wykonania, a równocześnie – aby istniał wystarczający nadzór nad jego przebiegiem. Inaczej mówiąc – chodzi o stworzenie zasad na tyle elastycznych, aby umożliwiły funkcjonowanie biznesowe określonych uczestników i na tyle pragmatycznych, aby nie zagubiły się cele społeczne, które reprezentuje gmina i zasady funkcjonowania jednostek publicznych, a zwłaszcza wydatkowania publicznych środków finansowych.

4. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne, składające się z wielu zadań społecznych, ale przede wszystkim inwestycyjnych wykonywanych na różnych nieruchomościach, należących do różnych właścicieli musi uzyskać pozwolenia na budowę. Wydaje się, że tryb jego uzyskania powinien być inny niż przy pojedynczej inwestycji. Wydaje się, że powinno zmierzać się w kierunku przyjęcia zasady, że zatwierdzenie przedsięwzięcia

rewitalizacyjnego jest jednoznaczne z uzyskaniem pozwolenia na budowę dla całego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, więc dla jego wszystkich zadań.

Otwiera to także dyskusję nad:

- z jednej strony – niezbędną zawartością tego planu, aby mógł on spełniać taką rolę;
- z drugiej strony – potrzebę określenia odrębnej procedury ewentualnych zmian poszczególnych zadań w trakcie jego realizacji. Uplywający czas może bowiem podsunąć realizatorom rewitalizacji nowe, lepsze pomysły i rozwiązania. Ich wdrożenie musi jednak postępować szybko, jeśli rewitalizacja ma nie przeciągać się w czasie, lecz być realizowana zgodnie z wcześniejszymi założeniami.

5. Kolejną relacją, która powinna być określona, to stosunki wzajemne pomiędzy powiernikiem rewitalizacji (ew. gminą, jeśli nie wybierze ona powiernika) a poszczególnymi inwestorami – właścicielami nieruchomości. Wydaje się, że należy dopuścić, a zarazem określić dwa możliwe rozwiązania:

- Powiernik samodzielnie dobiera wykonawców poszczególnych zadań inwestycyjnych i nieinwestycyjnych i ponosi za swoją działalność pełną odpowiedzialność. Równocześnie jednak, realizując zadania na nieruchomościach należących do różnych właścicieli i na ich koszt, powinien być poddany ich kontroli co do sposobu doboru wykonawców, rozliczeń z nimi, a zwłaszcza kosztów wykonania poszczególnych zadań.
- Rozwiązanie drugie polega na tym, że poszczególni właściciele samodzielnie dobierają wykonawców zadań, które realizują na swoich nieruchomościach i na swój koszt. Powiernik powinien jednak być zobowiązany do uczestnictwa w procedurze ich doboru, a potem do nadzoru nad realizowaniem zadania zgodnie z planem rewitalizacji. Jedynie kwestia rozliczeń pomiędzy wykonawcą a właścicielem nieruchomości może być pozostawiona samodzielnemu kształtowaniu przez te dwie strony, pod warunkiem jednak, że nie przekroczy zakładanych kosztów tego zadania.

Wydaje się że można dopuścić funkcjonowanie obu tych rozwiązań w każdym procesie rewitalizacji, gdyż przyczyniłoby się to do wzrostu zaufania właścicieli nieruchomości – z jednej strony do powiernika i jego umiejętności, z drugiej – do gminy, która pokazałaby że nie traktuje ich przedmiotowo, lecz podmiotowo. Dla rozwoju procesów rewitalizacji takie podejście do jej uczestników jest bardzo ważne.

Reasumując powyższe rozważania należy podkreślić, że aczkolwiek mechanizmy funkcjonowania rynku nieruchomości nie kreują barier dla procesów rewitalizacyjnych w miastach, to jednak w swojej dotychczasowej postaci nie są wystarczające dla ich prawidłowej realizacji.

Powyżej wskazano niezbędne instytucje, które powinny powstać jako elementy tego systemu. Omówiono także podstawowe relacje (związki) pomiędzy różnymi uczestnikami systemu, które powinny być dookreślone prawem. Rewitalizacja miast przebiega zawsze na wspólnym obszarze prawa dotyczącego podmiotów gospodarczych i podmiotów publicznych, wykorzystuje bowiem kapitały prywatne i publiczne.

Zatem nie można pozwolić, aby jeden z tych systemów prawnych zdominował cały proces rewitalizacji. Gdyby tak miało się stać, to:

- dominacja prawa dotyczącego jednostek i finansów publicznych spowodowałaby wyłączenie się podmiotów prywatnych, a więc brak dużych i możliwych do pozyskania środków finansowych, a w rezultacie zagrożenie albo i upadek całej idei, przy znanej szczupłości środków budżetowych;
- dominacja prawa, na podstawie którego działają podmioty gospodarcze rodziłaby podejrzenie o niejasne powiązania finansów publicznych z biznesem, stwarzałaby prywatnym podmiotom nadmierną możliwość realizacji celów biznesowych kosztem niezmiernie ważnych celów społecznych rewitalizacji. Zniechęcałaby też władze lokalne do podejmowania takich przedsięwzięć z powodów politycznych.

Wynika z tego jednoznacznie, że stworzenie racjonalnych ram prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych w Polsce wymaga napisania i uchwalenia nowej ustawy, która regulowałaby wszystkie wymienione wyżej niedostatki aktualnie funkcjonującego mechanizmu rynku nieruchomości.

Literatura

1. Andrzejewski A., 1979, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa.
2. Bryx M., 1999, *Finansowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego w miastach*, SGH, Warszawa.
3. Bryx M., 2006, *Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie*, Poltext, Warszawa.
4. Bryx M., Jadach-Sepiolo A. (red.), 2009, *Rewitalizacja miast w Niemczech*, Seria „Rewitalizacja miast polskich”, tom 3, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
5. Czechowski L., Dziworska K., Górczyńska A., 2001, *Problem ryzyka projektów finansowanych na zasadach project finance*, [w:] *Bariery rozwoju rynku nieruchomości*, Praca zbiorowa pod red.: E Kucharskiej-Stasiak, Wyd. UŁ, Łódź.
6. Doliwa A., 2004, *Prawo rzeczowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
7. Doyle E., 2005, *The Economic system*, John Wiley & Sons, Ltd.
8. Goryński J., 1975, *Mieszkanie wczoraj, dziś i jutro*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
9. INTA 32, Materiały z Kongresu INTA 32 „World Urban Development Congress, 26-29 października 2008, Ryga.
10. Jajuga T., Jajuga K., Wrzosek K., Wrzosek S., 1993, *Elementy teorii systemów i analizy systemowej*, Wyd. AE w Wrocławiu, Wrocław.
11. Jajuga K., Jajuga T., 1996, *Inwestycje, instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
12. Kałkowski L. i inni, 2003, *Rynek nieruchomości w Polsce*, Twigger, Warszawa.
13. Konowska T., 2006, *Zarządzanie operacyjne – zarządzanie najmem, mediami i usługami*, [w:] Forys I. (red.), *Zarządzanie nieruchomościami komercyjnymi*, Seria „Nieruchomości”, Poltext,

Warszawa.

14. Kowalczyk L., 2000, *Biznesplan zarządcy nieruchomości*, [w:] Bryx M. i inni, *Podstawy zarządzania nieruchomością*, Poltext, Warszawa.
15. Koźmiński A., 1979, *Analiza systemowa organizacji*, PWE, Warszawa.
16. Krzeczowski K., 1939, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, Warszawa.
17. Kyle R., 2000, *Property management: Dearborn Financial Publishing Inc.*
18. Mynarski S., 1982, *Modelowanie rynku w ujęciu systemowym*, PWN, Warszawa.
19. Nasiłowski M., 2004, *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Key Text, Warszawa.
20. Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2007.
21. Siemińska E., 2000, *Kondycja finansowa uczestników procesu inwestycyjnego*, [w:] *Inwestycje i nieruchomości. Procedury decyzyjne, finansowanie, ryzyko*, Pod red. K. Dziworskiej i E. Ostrowskiej, Wyd. UG, Gdańsk.
22. Śliwiński A., 2000, *Zarządzanie nieruchomościami*, Agencja wydawnicza Placet, Warszawa.
23. Szornak A., 2006, *Zastosowanie finansowania mezzanine w inwestycjach w nieruchomości*, [w:] Bryx M. i inni, *Materiały do studiowania rynku nieruchomości*, Zeszyt 1 pt.: Wybrane aspekty finansowania i organizacji rynku nieruchomości, SGH, Warszawa.
24. Tibajuka A.K., 2008, *Wyzwania urbanizacji i rola ONZ-HABITAT*, Wykład w Szkole Głównej Handlowej, Warszawa, 18.04.2008, s. 2;
http://www.un.org.pl/files/1107/ed_warsaw_pl.pdf.

3. Rewitalizacja a zasady biznesu

3.1. Wprowadzenie

Miasta są organizmami bardzo trwałymi, są niemalże wieczne, niekiedy bowiem znacznie dłużej niż państwa, czy instytucje które je zrodziły. Istnieją miasta, których znaczenie ciągle się umacnia, rozwija i takie, które się kurczą i tracą na znaczeniu, podlegając niekorzystnym tendencjom długookresowym oraz takie, które przestają istnieć. Historia dostarcza wielu przykładów tego typu zjawisk. Powstaje zatem pytanie, co decyduje o sukcesie i pomyślnym trwaniu oraz rozwoju miast. Najprostsza odpowiedź brzmi: dobry rząd i pomyślność gospodarcza, ale ta z kolei wymaga właśnie zdolności odradzania się miast, czyli ich rewitalizacji.

Z Raportu *United Nations Population Fund* wynika, że „w roku 2008, po raz pierwszy w historii, ponad połowa populacji światowej, 3,3 miliarda ludzi zamieszkiwać będzie obszary miejskie. Oczekuje się, że liczba ta wzrośnie do nieomal 5 miliardów w roku 2030. Wiele z nowych stref miejskich dotkniętych będzie ubóstwem. Ich przyszłość, przyszłość miast w krajach rozwijających się, wreszcie przyszłość samej ludzkości zależy w ogromnej mierze od decyzji podejmowanych teraz.” (UNFPA 2007). Według tego Raportu rozwój miast będzie najsilniejszym spośród pojedynczych czynników, kształtujących przemianę w XXI wieku. Niewiele się jednak robi w celu maksymalizacji korzyści, płynących z rozwoju obszarów miejskich lub z myślą o redukcji jego szkodliwych konsekwencji (UNFPA 2007). Ta pesymistyczna konstatacja dotyczy także programów rewitalizacji miast.

Czasy i warunki gospodarcze się zmieniają i jeśli miasto nie dostosowuje się do tych zmian – zamiera. W literaturze przedmiotu, jako dowód tego, prezentowana jest m.in. historia Bostonu, który zmieniał swe oblicze co najmniej trzykrotnie przeobrażając się z XIX-wiecznego miasta portowego, centrum handlu morskiego i rybactwa, jakim był na początku XIX wieku w centrum fabryczne pod koniec tego wieku i wreszcie w XX wieku w centrum gospodarki informacyjnej¹. W Polsce takim przykładem może być Łódź.

Rewitalizacja miast to kwestia niezwykle złożona, wymagająca wysoce interdyscyplinarnego podejścia. Jakkolwiek jednostronność w realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych narusza podstawowy jej wymóg, tj. wymóg zrównoważonego rozwoju. Rewitalizacja, która nie sprzyja zrównoważonemu rozwojowi miast stanowić może jedynie krótkotrwałe, częściowe rozwiązanie bieżących problemów miasta, ale zarazem ryzyko pojawiania się po pewnym czasie nowych, z reguły trudniejszych do rozwiązania, bo

¹ *The reinvention test*, The Economist, May 3rd 2007.

odłożonych w czasie problemów. Zatem rewitalizacja wymaga zintegrowania z długookresowym programowaniem strategicznym rozwoju kraju, z uwzględnieniem kwestii ekonomicznych, społecznych, ekologicznych i przestrzennych. W kształtowaniu programów rewitalizacji niezbędne jest zatem podejście, i interdyscyplinarne, i holistyczne (te dwa pojęcia nie są bowiem tożsame). Wymaga to przyjęcia starannie koncepcyjnie przygotowanego paradygmatu rozwoju miast, w tym ich rewitalizacji. Nieracjonalne wybory w tym obszarze prowadzić mogą do marginalizowania aspektów społecznych, a konsekwencji do ich dramatycznego narastania, czego przejawem jest zjawisko slumsów w wielu wielkich (i nie tylko wielkich) aglomeracjach.

Rewitalizacja miast powinna stanowić integralną część polityki gospodarczej, ale rozumianej całościowo, w tym m.in. polityki przestrzennej, rozwoju infrastruktury, ochrony dziedzictwa narodowego, społecznej i ekologicznej. Niestety w Polsce tak się nie dzieje, co wynika z wielu przyczyn, w tym m. in. takich jak zmarginalizowanie kwestii strategicznego programowania rozwoju kraju, jego podporządkowanie bieżącym potrzebom, które nabierają znaczenia priorytetowego. Miało to i ma nadal rozmaite negatywne konsekwencje dla rozwoju Polski, ale obecnie następstwa zaniedbań w sferze rewitalizacji przejawiają się ze szczególną ostrością ze względu na dokonujące się w Polsce jednocześnie trzy głębokie przełomy: przełom ustrojowy, cywilizacyjny i integracyjny. Analiza społecznych aspektów rewitalizacji miast wymaga uwzględnienia następstw wszystkich tych przełomów, co stwarza warunki na identyfikację głównych zagrożeń i szans rozwiązywania problemów społecznych, bezpośrednio i pośrednio związanych z rewitalizacją lub jej zaniechaniem.

Ta część opracowania ukierunkowana jest na taką właśnie identyfikację. W analizie wychodzę z założenia, że jedną z zasadniczych barier efektywnej rewitalizacji miast, ukierunkowanej na ich zrównoważony rozwój i łagodzenie napięć społecznych, jest niedostosowanie zasad polityki gospodarczej i ustroju gospodarczego do wymogów nowego paradygmatu cywilizacyjnego, cywilizacji bazującej na wiedzy i informacji, cywilizacji gospodarki wirtualnej, skrajnie różnej od industrialnej poprzedniczki.

„Stratedzy polityczni przeważnie nie są skłonni pogodzić się z rozwojem ośrodków miejskich i starają się mu zapobiegać, ograniczając migrację. Tego typu strategie polityczne są nieefektywne i powodują redukcję mieszkań dla ubogich, sprzyjając tym samym powstawaniu slumsów. Choć poszczególne kraje różnią się między sobą, rozwój obszarów miejskich jest w większym stopniu rezultatem naturalnego wzrostu niż migracji. Migracja ma w istocie pozytywny wpływ na miasta” (UNFPA 2007). Wskazuje to na bezpośrednie związki rewitalizacji ze zmianami cywilizacyjnymi i społecznymi, ale zarazem z jakością rządów.

Na naszych oczach kurczy się cywilizacja industrialna, ustępując miejsca innej, nowej ciągle niedefiniowanej. Przemiany te przynoszą nie tylko pożądane zmiany, ale także zmiany negatywne, przeważnie na większą skalę aniżeli można było oczekiwać. Niebawo postęp technologiczny i postęp w gospodarce w wielu krajach nie idzie niestety w parze z postępowaniem społecznym i poprawą jakości życia, czego wyrazem jest m.in. narastanie ryzyka oraz niepewności. Najbardziej spektakularne tego przejawy to nara-

stające w świecie bezrobocie i utrzymujące się obszary nędzy, slumsów (przy równoczesnej koncentracji bogactwa). Listę tę powiększają narastające zagrożenia dla środowiska naturalnego i jego równowagi oraz rozmaite inne patologie w gospodarce, społeczeństwie i polityce, przy czym szczególnie groźne są konflikty, wynikające z cywilizacyjnego podziału i skrajnego zróżnicowania świata (Toffler 2003; Toffler, Toffler 1996). Choć nie do przecenienia jest pozytywna rola postępu technologicznego i nowych technologii w rozwiązywaniu tych trudnych problemów, to zarazem coraz wyraźniej ujawniają się *mroczne strony nowych technologii*, w tym np. umożliwiających genetyczne modyfikacje natury oraz związane z wykorzystywaniem internetu w celach przestępczych. Oceny dokonujących się przemian coraz częściej są ambiwalentne. Niekiedy są one drastycznie przeciwstawne i ostre, mimo świadomości, że głębokim przemianom pożądanym i pozytywnym najczęściej towarzyszą także elementy destrukcji. Zawsze tak się dzieje, gdy *stare zastępuje, wypycha* nowe. Dotyczy to także teorii naukowych. Zmianie paradygmatu cywilizacyjnie towarzyszą głębokie przewartościowania poglądów i teorii.

Wszystko to wskazuje na konieczność pogłębionych refleksji na temat kreatywności i destrukcji w gospodarce przełomu. Jest to niezbędne tym bardziej, że mimo rozmaitych podejmowanych w skali globalnej przedsięwzięć ukierunkowanych na łagodzenie dysproporcji i wynaturzeń społeczno-gospodarczych, dotychczas żaden w zasadzie kraj nie może poszczycić się w pełni satysfakcjonującymi i trwałymi rozwiązaniami tych problemów. Choć obecnie w świecie roi się od ponadnarodowych i lokalnych programów ukierunkowanych na zrównoważenie wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju miast, programów społecznej odpowiedzialności biznesu, programów walki z nędzą i bezrobociem, to rezultaty są nikłe, a bywa, że odwrotne do zamierzonych. Dowodem tego jest chociażby rosnąca liczba slumsów. Powstaje zatem pytanie – dlaczego tak się dzieje?

Analiza narastających trudności w przeciwdziałaniu niekorzystnym zjawiskom społeczno-gospodarczym oraz nieskuteczność konwencjonalnych rozwiązań skłania do hipotezy, że przyczyny tego są niekonwencjonalne, mające podłoże w przełomowych przemianach cywilizacyjnych. Tymczasem zarówno politycy jak i menedżerowie usiłują rozwiązywać występujące problemy, nie uwzględniając w dostatecznym stopniu (świadomie lub nieświadomie) nowoczesnych trendów i wymogów gospodarki, trendów wynikających z przełomu cywilizacyjnego.

Opinie na temat rozrostu obszarów miejskich nie są zgodne, wyjąwszy fakt, iż w obecnej formie nie jest on zrównoważony. Problem niezrównoważonego rozwoju miast i ich rewitalizacji, czyli dostosowania do wymogów współczesności nie rozwiąże się sam – nie istnieje niewidzialna ręka, która regulowałaby rozwój miast (UNFPA 2007). W związku z tym coraz wyraźniej przejawia się konieczność przywrócenia miejskiego i regionalnego planowania, *które w warunkach dostosowania strukturalnego i zwrotnego tempa globalizacji uległo zamrożeniu*.

3.2. Rewitalizacja a zasady gospodarki rynkowej

Dla każdego inwestora w wyborze kierunków inwestowania rozstrzygające jest pytanie, co przysparza pieniędzy, a co powoduje ich utratę, co powoduje umocnienie, a co osłabienie kondycji ekonomiczno-finansowej. Przy tym, informacje na ten temat nie mogą być spóźnione. Istotne są bowiem odpowiednio wczesny pomiar i wczesne ostrzeżenie przed ewentualnymi zagrożeniami i ryzykiem. Wiedza i umiejętności w tym zakresie przesadzają o powodzeniu w biznesie. Praktyka dowodzi bowiem, że stosunkowo nietrudno o nowe pomysły i inicjatywy, a nawet relatywnie jest utworzyć nowe przedsiębiorstwo: wystarczy bowiem pomysł, wiara w siebie i pewna niezbędna, wyjściowa kwota środków pieniężnych. Ale dla utrzymania się w biznesie i osiągnięcia sukcesu wymagane jest efektywne zarządzanie finansami i odpowiednio szybka i trafna ocena, czy nie występuje zagrożenie niepowodzenia, niewypłacalności.

W warunkach rynku inwestor staje w obliczu dwu podstawowych dla jego egzystencji problemów:

- **Jak w sytuacji postępu technicznego i zmian zachodzących na rynku zachować dostęp do strumienia przychodów;**
- **Jak gospodarować posiadany majątkiem, by w warunkach zmieniającego się strumienia przychodów płynących z rynku osiągnąć koszty na poziomie gwarantującym zysk.**

Statystyki międzynarodowe dowodzą, że ponad połowa nowo powstających przedsiębiorstw bankrutuje w ciągu 4 lat. Dalsze 30% upada w ciągu 10 lat. Reszta wprawdzie utrzymuje się przy życiu, ale nierzadko, nie dochodząc do pełnego wykorzystania potencjału. Wszystkie statystyki dotyczące bankructw wykazują, że główną przyczyną upadłości jest brak środków pieniężnych. Dla inwestora, przedsiębiorcy i menedżera ważne jest więc dysponowanie odpowiednio wczesnymi informacjami o finansowych następstwach wdrażania przedsięwzięć inwestycyjnych. Jest to warunkiem *sine qua non* podejmowania trafnych decyzji ekonomicznych, warunkiem racjonalizacji bieżących decyzji operatywnych jak i długofalowych decyzji inwestycyjnych, w tym rewitalizacyjnych.

W procesie decyzyjnym dotyczącym inwestowania dochodzi do konfrontacji charakterystyk projektowanych przedsięwzięć z ogólnymi regułami biznesu. Zawsze powstaje tu pytanie o szanse wobec wyzwań rynkowych, w wymiarze zarówno lokalnym, jak i światowym. O szansach tych przesadzają możliwości konkurowania na rynku poprzez niskie koszty, a zatem w konsekwencji poprzez możliwości oferowania relatywnie niskiego poziomu cen na produkty i usługi, przy porównywalnej do konkurentów jakości produktów i usług. Spełnienie tych wymogów jest niezbędne dla utrzymania i umocnienia przez przedsiębiorstwa ich pozycji rynkowej, co przecież jest rozstrzygające dla trwałego sukcesu. Jak wykazują analizy krajowe i zagraniczne, w gospodarce rynkowej przedsiębiorstwo może mieć zagwarantowany taki sukces, jeśli spełnione są **równocześnie** cztery warunki:

- nowoczesny produkt,
- popyt,

- atrakcyjna dla klienta cena,
- pokrycie przez przychody kosztów stałych i zmiennych.

Niestety, nie wszystkie realizowane przedsięwzięcia inwestycyjne spełniają takie warunki. Jedną z ważniejszych przyczyn tego jest przeważnie zbyt wysoki poziom kosztów, co zmniejsza nie tylko szanse rynkowe, ale przede wszystkim, niezbędną do unowocześniania produktów, siłę akumulacyjną i rozwojową inwestorów. Pojawia się tu swego rodzaju kwadratura koła. Jego przerwanie może nastąpić poprzez wdrażanie nowoczesnych technologii i produktów oraz metod zarządzania, przy czym skala sukcesu w tym obszarze uzależniona jest w znacznym stopniu od stopnia przestrzegania przez przedsiębiorstwo reguł gospodarki rynkowej.

Istotne jest przy tym, że przeważnie rzeczywiste strumienie pieniężne wpływów i wydatków nie pokrywają się z przychodami i kosztami ewidencyjnymi. Wynika to przede wszystkim z różnic między zasadą memoriałową – będącą podstawą rachunkowości – a zasadą kasową. Ilustruje to poniższa rycina:

	ZASADA MEMORIAŁOWA	≠	ZASADA KASOWA	
Rachunek zysków i strat	1. PRZYCHODY	≠	1. WPŁYWY	Przeptywy pieniężne
	2. – KOSZTY (w tym koszty) UZYSKANIA PRZYCHODÓW	≠	2. WYDATKI	
	3. = WYNIK FINANSOWY BRUTTO (ZYSK BRUTTO, DOCHÓD BRUTTO, STRATA BRUTTO, w tym podlegające opodatkowaniu)	≠	3. SALDO ŚRODKÓW PIENIĘŻNYCH (NET CASH FLOWS(S))	
	4. – NALICZONY PODATEK DOCHODOWY I INNE OBCIĄŻENIA WYNIKU FINANSOWEGO BRUTTO	≠	4. ZAPŁACONY PODATEK (WYDATEK NA PODATEK)	
	5. = WYNIK FINANSOWY NETTO (ZYSK NETTO, DOCHÓD NETTO, STRATA NETTO)	≠	5. SALDO ŚRODKÓW PIENIĘŻNYCH (II)	

Ryc. 3.1. Nierówności wyników memoriałowych i kasowych

Źródło: opracowanie własne.

Saldo przepływów pieniężnych obejmuje nie tylko zysk i amortyzację (podstawowe elementy wpływów pieniężnych), ale także i inne wpływy oraz wydatki (kredyty, dotacje, wypłaty nagród z zysku, dywidendy, a także zmiany w poziomie kapitału obrotowego).

Lewa strona tego schematu, będąca odzwierciedleniem rachunku zysków i strat, nie jest tożsama z prawą stroną, ilustrującą przepływy pieniężne. Różnice te uzasadniają konieczność sporządzania obok rachunku zysków i strat także rachunku przepływów pieniężnych.

W Polsce (zgodnie ze standardami międzynarodowymi) stosowana jest **memoriałowa** zasada księgowości (w której w księgach rachunkowych ewidencjonuje się wszystkie operacje gospodarcze, bez względu na termin ich płatności). Operacje te ewidencjo-

nowane są bez względu na to, czy znajdują bezpośrednio odzwierciedlenie w zasobach pieniężnych, czy nie. Jest to podstawowa cecha odróżniająca zasadę memoriałową od zasady **kasowej** (zgodnie z którą ewidencji podlegają rzeczywiste pieniężne wpływy i wydatki, a nie fakturowe przychody i koszty).

W związku ze stosowaniem zasady memoriałowej potencjalne, ewidencyjne źródła nadwyżek pieniężnych (tj. przede wszystkim zysk i amortyzacja) przeważnie nie pokrywają się z rzeczywistymi strumieniami i rezultatami pieniężnymi, gdyż przekształcają się nie w pieniądze, a np. w przyrost zapasów lub/i należności czy też wykorzystywane są na spłatę długów. Z kolei w sytuacji braku zysków, a nawet występowania strat, możliwy jest przyrost środków pieniężnych, jeśli równocześnie wzrosną zobowiązania, spadną zapasy i należności.

Sprostanie wymogom rynkowym staje się coraz trudniejszym wyzwaniem w miarę rosnącej złożoności powiązań inwestorskich, narastającej globalizacji i dokonującego się przełomu cywilizacyjnego, wyrażającego się w wypieraniu cywilizacji industrialnej przez nowy model cywilizacyjny.

3.3. Rewitalizacja miast a dezindustrializacja i przemiany cywilizacyjne

Dokonujące się przełomowe przemiany cywilizacyjne mają głęboki wpływ na losy miast, ich przekształcenia, rozwój lub zamieranie. Każda cywilizacja ma swój model funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki (Mączyńska 2007). Zmiana paradygmatu cywilizacyjnego wypiera dotychczasowe modele nie tylko gospodarki w ogóle, ale i zarządzania, inwestowania, handlu, kształcenia, pracy, zatrudnienia, konsumpcji, a nawet rządów i rodziny szybko tracąc aktualność. Przekształca się większość metod komunikowania się, produkowania i wymiany handlowej. Procesy te są przedmiotem wielu analiz i publikacji, m.in. szczegółowej analizie poddał je A. Toffler przede wszystkim w osławionej „*Trzeciej fali*” (Toffler 1980).

Jednakże obecnie dynamika przemian jest tak wielka, że tofflerowska *trzecia fala* to już prawie przeszłość, historia, a z drugiej strony, I fala, czyli cywilizacja bazująca na osiadłym rolnictwie, dopiero niedawno *skończyła ogarniać glob*² (Toffler, Toffler 1996; Wojciechowski 1998). Natomiast fala II, która w XVIII wieku przyniosła rewolucję przemysłową, prowadząc do rozwoju społeczeństwa industrialnego – choć nadal obejmuje kolejne obszary i społeczeństwa – znajduje się w fazie schyłkowej i jest skazana na wygasanie. Następująca po niej III fala, bazująca na rozwoju mikroelektroniki, poganiana jest już przez kolejne. Fala IV to rewolucja w sferze informacji (internet), co z kolei sprzyja ponadnarodowym przepływom kapitałowym i co określa się jako V falę (światowe fuzje i przejęcia) (Zorska 2001). Natomiast współczesny rozwój naukowo-techniczny oraz rozstrzygająca rola informacji, wiedzy i kwalifikacji tworzą nowy paradygmat rozwojowy: gospodarkę opartą na wiedzy (a raczej na potencjale intelektualnym)³. Przy tym wiedza, informacja to specyficzne, całkiem odmienne od tradycyj-

² Idee Tofflerów przypominają naukę o bazie i nadbudowie, docierają do nas z innej strony.

³ A. Kukliński wskazuje w związku z tym, że gospodarka polska będzie musiała się przestawić z G.O.W. na G.O.W., tj. z gospodarki opartej na węglu na gospodarkę opartą na wiedzy (por. Kukliński 2001).

nych, źródło bogactwa: *nie zużywa się, kto je sprzedaje, posiada je nadal* (Toffler 2003). *Wiedza staje się „uniwersalnym substytutem”*. Można ją jednocześnie wykorzystywać do tworzenia bogactwa i pomnażania samej wiedzy. W przeciwieństwie do dóbr materialnych i surowców jest niewyczerpywalna. Tworzy to ogromny potencjał produktywności tak duży, że najwyższej rozwinięte społeczeństwa będą w stanie przejść na model *społeczeństwa czasu wolnego i rozrywki* (Rifkin 2000). Ma to charakter swego rodzaju VI fali, która obejmuje na razie tylko najbardziej uprzywilejowane społeczeństwa⁴. Zarazem wygospodarowany czas wolny służyć może kreatywności, która staje się podstawowym czynnikiem bogactwa⁵. Na miejsce tradycyjnego i dla epoki industrialnej kapitalizmu przychodzi coś, czego kształt jeszcze do końca nie jest rozpoznany i co nazywane jest różnie – kapitalizmem globalnym, kapitalizmem trzeciej fali lub „postkapitalizmem” (Thurow 1999).

Cywilizacje	Zmiany systemu (ustroju gospodarczego)	Zmiany typu przekazu, komunikacji	Władza i podwładni (górne i dolne warstwy społeczne)
I. Rolna	Feudalizm	Epoka słowa pisanego	Feudałowie, chłopci feudalni
II. Industrialna	Kapitalizm	Epoka słowa drukowanego	Fabrykanci, bankierzy, pracownicy, robotnicy najemni
III. Postindustrialna – trzecia fala (Toffler)	Kapitalizm (????) postindustrialny	Epoka języka cyfrowego	Netokracja (sieciowa arystokracja) Konsumtariat
IV. Internet			
V. Ponadnarodowe fuzje i przejęcia			
VI. Gospodarka oparta na wiedzy (wiek dostępu – Rifkin)			
VII. Wiek kreatywności			

Tabela 3.1. Przemiany cywilizacyjne a modele rynkowych systemów gospodarczych
Opracowanie własne na podstawie Pławski 2006⁶.

⁴ Przejście na ten model jest tam wszakże rezultatem bogactwa, a nie dramatycznej konieczności, jak w przypadku bezrobocia. Zróżnicowanie regionalne kraju sprawia, że w Polsce mamy do czynienia z nakładaniem się wymienionych fal. Można z pewnym uproszczeniem stwierdzić, że mamy je wszystkie naraz, ale niektóre regiony tkwią jeszcze niemalże w modelu I fali.

⁵ Sugestywnie egzemplifikuje ten proces T. L. Friedman, opisując przypadek znanego rysownika. W wyniku rozwoju techniki komputerowej zapotrzebowanie na jego ręcznie wykonywane ilustracje spadło. Zajął się jednak wymyślaniem rysunków, zlecając innym ich wykonanie komputerowe. Pracował zatem tworząc pomysły, idee rysunków, a nie produkty materialne (Friedman 2006).

⁶ Por. Soderqvist, Bard 2006; Friedman 2006, s. 358.

Jak dowodzi A. Bard, szwedzki wykładowca, pisarz i pionier internetu „*żyjemy w dwóch epokach jednocześnie, choć mało kto ma tego świadomość. Jedna, przemijająca to kapitalizm. Druga, związana z rewolucją informatyczną, to epoka Internetu. W tamtej na samym czubku społecznej piramidy mieliśmy fabrykantów i bankierów, a na samym dole – proletariats. W epoce, która nadchodzi, na szczytach władzy znajduje się mała liczebnie, ale bajecznie bogata sieciowa netokracja. Podnóże społecznej piramidy zajmuje konsumtariat*” (Pławski 2006; Soderqvist, Bard 2006).

W warunkach nowego paradygmatu rozwojowego zmianie ulegają stosunki własności, co wynika z faktu, że rozstrzygające znaczenie ma, nie jak w klasycznym kapitalizmie, własność środków produkcji, a kapitał intelektualny. Dlatego też, kluczową kategorią, staje się „dostęp” (*access*) do wiedzy i informacji, czego przeciwieństwem jest „wykluczenie”. „*Dlatego też, najmądrzejsze kraje i miasta na świecie nie tylko starają się swoim mieszkańcom dać najszybszy dostęp do Internetu, ale także za jak najmniejszą cenę w najodleglejszych miejscach*” (Friedman 2006, s. 358). Szczególnie groźne i brzemienne w skutki jest bowiem wykluczenie informacyjne, informacyjny analfabetyzm. Niektóre kraje, w tym Szwecja uznają dopuszczenie do takiego wykluczenia za naruszenie podstawowych zasad demokracji, porządku demokratycznego, a tym samym jego zagrożenie. Dlatego też intensyfikują działania zapobiegające temu.

Jak podkreśla J. Rifkin – w *nowej erze rynki oddają miejsce sieciom, a posiadanie jest zastępowane przez dostęp*. Główna forma industrialnej gospodarki rynkowej – wymiana dóbr między sprzedawcami a nabywcami – zaczyna ustępować miejsca relacjom *krótkiego dostępu w sieciach serwer-klient*. *Sukces ekonomiczny w gospodarce dostępu zależy w mniejszym stopniu od poszczególnych rynków wymiany dóbr, natomiast ważniejsze jest ustanowienie długotrwałych relacji z klientem. Nie oznacza to zniknięcia własności, w nadchodzącym wieku dostępu będzie ona nadal istnieć, lecz coraz rzadziej na rynku wymiany, wypierać go będzie rynek dostępu* (Rifkin 2003).

Skoro w nowej cywilizacji podstawowym źródłem strategicznej przewagi konkurencyjnej staje się potencjał intelektualny, jednostki (i prawne, i fizyczne) nie dysponujące nim, skazane są na „wykluczenie”. Jak mawiał K. Tetmajer: „*ludzie są równi, lecz nierówność ich dzieli*”. Zagrożenie *wykluczenia* dotyczy zarówno poszczególnych pomiotów jak i całych gospodarek. W odniesieniu do osób fizycznych klasyczną tego formą jest bezrobocie. Przedsiębiorstwa natomiast podlegają konkurencji globalnej. Obrót przedsiębiorstwami w gospodarce światowej narasta, stając się areną załatwiania różnego rodzaju interesów, nie tylko ekonomicznych. Jak określił to jeden z zachodnich bankierów inwestycyjnych: „*Istnieją dwa rodzaje przedsiębiorstw, klienci i cele*” (Hooke 1998, s. 285). Na porządku dziennym są fuzje i przejęcia przedsiębiorstw, nie tylko przyjazne ale i wrogie, kiedy to stają się celem „do ustrzelenia”. Najbardziej narażone na wrogie przejęcie są firmy o słabej kontroli właścicielskiej i niesprawnym kierownictwie, o spadającej efektywności. Tworzą one okazję rynkową dla przejęcia. „*Rynek fuzji i przejęć jest zdrażliwym światem pełnym hurra optymistycznych sprzedających, nierealistycznych prognoz i bezdusznych praktyków*” (Hooke 1998, s. 284). Ryzyko porażki i wyeliminowania danego podmiotu z rynku przez konkurencję jest zatem wielkie.

Narastające tempo globalizacji sprawia, że – jak to barwnie określa Thomas Friedman – *świat jest płaski*, co zresztą stanowi nawiązanie do równie sugestywnego, wprowadzonego w latach 60. XX w. przez Marshalla McLuhana pojęcia-zjawiska *globalnej wioski*. Świat – jak dowodzi Friedman – stał się płaski, dzięki „internetowej globalizacji”, dzięki nowym technologiom informacyjnym umożliwia specjalistom z krajów niżej rozwiniętych konkurowanie ze specjalistami z krajów najwyżej rozwiniętych. Sprzyja to zmniejszaniu się różnic między poszczególnymi regionami świata, choć paradoksalnie rozpiętości narastają i to w sytuacji „śmierci odległości”. Ale może tu właśnie tkwi źródło postępu, bo przecież już w 1854 r. John Stuart Mill konstatawał, że to co „uczyniło europejską rodzinę ludów postępową, a nie stojącą w miejscu częścią ludzkości” to nie była „jakaś wyższość, która jeśli istnieje, to jest skutkiem, a nie przyczyną – lecz godna uwagi różnorodność charakteru i kultury. Jednostki, klasy i narody były nadzwyczaj niepodobne do siebie; torowały sobie najrozmaitsze drogi, z których każda wiodła do jakiegoś wartościowego celu; a choć w każdym okresie ci, którzy szli różnymi drogami, nie tolerowali się nawzajem i każdy zmusiłby chętnie wszystkich pozostałych do pójścia jego szlakiem, próby wzajemnego hamowania swego rodzaju rzadko się udawały i każdy przyjmował z czasem bez sprzeciwu dobro, które mu inni ofiarowali. Moim zdaniem, Europa zawdzięcza cały swój wszechstronny postęp tej mnogości dróg”⁷.

W cywilizacji postindustrialnej klasyczny robotnicy nie mogą już liczyć na to, że powróci koniunktura sprzed kilkudziesięciu lat, gdy rosnący popyt na pracowników fizycznych gwarantował wzrost płac realnych⁸. Tak jak wraz z rewolucją przemysłową pojawiła się masowa siła robocza, tak wraz z rewolucją informatyczną jej miejsce zajmuje elitarna kadra specjalistów (Rifkin 2001, s. 145-213). Powstają nowe zawody, produkty i usługi, ale wszystkie one wymagają coraz mniej ludzkiej pracy. Najtańsza siła robocza nigdy nie będzie tak tania jak praca inteligentnych maszyn. Kurczenie się liczby miejsc pracy dla typowych robotników jest zjawiskiem występującym we wszystkich nowoczesnych, wysoko rozwiniętych krajach i firmach.

W związku z narastającym w skali światowej bezrobociem, J. Rifkin dowodzi, że sposobem przeciwdziałania tego negatywnego trendu jest skracanie czasu pracy, dzielenie się pracą. Szacuje się, że w połowie XXI wieku świat będzie w stanie zaspokoić całe zapotrzebowanie na dobra i usługi, wykorzystując najwyżej 5% ludzkiej siły roboczej⁹.

⁷ <http://prawo.uni.wroc.pl/~kwasnicki/CytatyEkon.htm>.

⁸ W USA płace robotników fabrycznych są na tym samym poziomie od trzydziestu lat. Zmniejsza się też udział płac w kosztach produkcji. Dziś w USA stanowią one zaledwie 15% – przeszło dwukrotnie mniej niż przed pół wiekiem (por. m.in. prace P.F. Druckera i J. Rifkina).

⁹ Na początku rewolucji przemysłowej obowiązywał godzinny tydzień pracy, następnie 60-godzinny, obecnie około 40-godzinny. Mimo skracania czasu pracy, płace oraz konkurencyjność europejskiej i amerykańskiej gospodarki rosły. Robotnicy w krajach rozwiniętych pracują dziś blisko dwa razy krócej niż sto lat temu i zarabiają wielokrotnie więcej. Jak podkreśla J. Rifkin, „przeciętny lider biznesu ze swoją maksymalną efektywnością pracuje najwyżej cztery godziny na dobę”. Ale „nawet wybitni menedżerowie nie potrafią zrozumieć, że każąc ludziom pracować po dziesięć godzin na dobę, wyrzucają pieniądze. Po paru godzinach intensywnej pracy ludzie siedzą przy biurkach

W przemyśle już to widać. W latach 60. co trzeci Amerykanin był pracownikiem przemysłu; obecnie co szósty, przy czym produkuje się nieporównanie więcej. W minionych latach pracochłonne branże przenosiły się do krajów biedniejszych. „Trzeci Świat się rozwijał, bo konkurował z Zachodem, sprzedając tanią pracę. Teraz tania praca przestaje być potrzebna. General Motors lub Microsoft nie będą stawiały „dickensowskich” fabryk w Indiach czy w Polsce. J. Rifkin podkreśla, że „tradycyjne fabryki zatrudniające tysiące robotników przykręcających śrubki nie wytrzymują standardów jakościowych narzuconych przez sterowane komputerami roboty. Fabryki wracają z biednych krajów, do których się przeniosły 15 czy 10 lat temu. Skoro i tak wszystko robią maszyny, tania praca przestaje się liczyć. Ważniejsza jest bliskość bogatych rynków zbytu, infrastruktura, dostępność dobrze wykształconych miejscowych pracowników” (Żakowski 2001). Na te kwestie zwraca też uwagę cytowany już T. Friedman „Już w latach 70. Zachód zaczął pozbywać się przemysłu, bo fabryki opłacało się otwierać w krajach, w których robotnicy byli tańsi (od 1978 r. w Wielkiej Brytanii zlikwidowano ponad milion miejsc pracy w przemyśle). Gospodarki krajów rozwiniętych przedstawiały się coraz bardziej na świadczenie usług. Dziś jednak okazuje się, że także usługi – nawet te, do których potrzeba wysoko wykwalifikowanych pracowników, jak lekarze czy księgowi – można eksportować. I że bardzo się to opłaca. Zdaniem analityków z Forrester Research do 2015 r. same tylko Stany Zjednoczone wyeksportują w ten sposób 3 mln miejsc pracy w usługach i wolnych zawodach” (Leszczyński 2005).

Bezrobocie rośnie na skutek spadku zapotrzebowania na niżej kwalifikowaną siłę roboczą. Niemal wszędzie wywołuje to poważne problemy, nie tylko ekonomiczne, ale przede wszystkim społeczne oraz i polityczne. Przemiany w nauce i technice wpływają na zmiany modelu zatrudnienia i karier. Wydłużający się okres życia aktywnego zmusza pracowników do kilkakrotnej zmiany zawodu i kwalifikacji („druga kariera”, uniwersytety trzeciego wieku). Gwałtowność przemian sprawia, że gospodarka nabiera cech „gospodarki nietrwałości”. Nietrwałe są zawody, stanowiska pracy i pozycje w hierarchii menedżerskiej. Ponadnarodowym fuzjom i przejęciom towarzyszy powstanie nowej grupy zatrudnionych – „korporacyjnych nomadów”, „korporacyjnych cyganów” (Toffler 2002). Wszystko, „ale to wszystko, co się obecnie dzieje w życiu publicznym i prywatnym – a nawet tym najbardziej osobistym – z wyjątkiem może kilku dziedzin nauki, jest prowizoryczne”.

Przedstawione trendy cywilizacyjne wskazują zarazem na problemy w kształtowaniu rozwoju miast i ich funkcjonowaniu. Przeważająca część tych problemów to problemy społeczne (bezrobocie, migracje, zdrowotność, transport, komunikacja i in.).

i tylko zajmują przestrzeń. Pożytku już z nich nie ma albo jest niewielki. A następnego dnia przychodzą do pracy zmęczeni i pracują dużo mniej efektywnie. Lepiej posłać ich do domów, a na ich miejsce posadzić wypoczętych kolegów. W USA kilkadziesiąt małych przedsiębiorstw skróciło czas pracy z 40 do 30 godzin tygodniowo, wciąż płacąc za 40. I żadne z nich na tym nie straciło. To się po prostu opłaca. Po pierwsze, ludzie lepiej pracują. Po drugie, zamiast dwóch można mieć cztery zmiany przy tym samym warsztacie” (por. *Globalny fajrant* – Z Jeremym Rifkinem rozmawia Jacek Żakowski, *Gazeta Wyborcza*, 28.12.2001).

Wyłaniają się tu zarazem kwestie wyboru modelu ustroju gospodarczego. Jest to istotne tym bardziej, że globalizacja sprawia, że zmieniają się obszary i kompetencje decyzyjne. W pewnym sensie oznacza to kres niezależności gospodarczej państwa. Zwracał na to uwagę już A. Toffler, pisząc: „*Institucje rządowe powinny odpowiadać strukturze gospodarczej, systemowi informacji i innym aspektom cywilizacji. Obecnie następuje zasadnicza decentralizacja produkcji i działalności gospodarczej, czego zdają się nie dostrzegać ekonomiści. Prawdę mówiąc, gospodarka krajowa przestała być już podstawową jednostką działalności gospodarczej*” (Toffler 1989). Zmieniają się zrazem relacje między jednostkami władzy centralnej i lokalnej, w tym samorządowej, co rzutuje na funkcjonowanie miast i ich centrów.

3.4. Rewitalizacja miast a model ustroju gospodarczego

Pojawiające się pod wpływem przełomu cywilizacyjnego rysy na tradycyjnych, dostosowanych do cywilizacji industrialnej, rozwiązaniach skłaniają do refleksji nad modelem ustroju gospodarczego. Zmiana ustroju oznacza zarazem zmianę władzy na różnych szczeblach, w tym lokalnym i ponadnarodowym.

Znaczenie rozwiązań ustrojowych i modelu rządów dla funkcjonowania miast i ich rewitalizacji bardzo obrazowo odzwierciedla sentencja zwarta w opublikowanym w „The Economist” raporcie specjalnym na temat funkcjonowania miast i artykule pod symptomatycznym tytułem „Błędy na górze”: *Nie wszystkie szczęśliwe miasta przypominają sobie wzajemnie, ale wszystkie nieszczęśliwe miasta są przynajmniej w części nieszczęśliwe z tego samego powodu: błędów w zarządzaniu. Jakość rządzenia, na poziomie lokalnym i krajowym, jest obok czynników ekonomicznych najważniejszym czynnikiem warunkującym sukces (miasta)*¹⁰.

Jakość rządów jest tym bardziej istotna dla funkcjonowania i rewitalizacji miast, że coraz więcej ludności świata żyje w miastach (*Człowiek myślący (homo sapiens) stał się człowiekiem miejskim (homo urbanus)*), a w świecie biznesu i polityki toczy się ostra walka o władzę, o utrzymanie jej obszarów wyznaczanych wszakże przez przemijającą cywilizację industrialną. Jej materialny wizerunek w zderzeniu z wizerunkiem nowoczesnej, ale często dla wielu ludzi niezrozumiałej, gospodarki zwirtualizowanej wciąż wydaje się atrakcyjny. Zwolennicy cywilizacji industrialnej wskazują na jej transparentność, niezastępowalność i żywotność (co jest określane jako „jurny materializm”). Konflikty między zwolennikami starej i nowej cywilizacji opóźniają przemiany. „*Każdy kraj, który z rozmysłem wybiera drogę jurnego materializmu, skazuje sam siebie na rolę Bangladeszu dwudziestego pierwszego stulecia*” (Toffler, Toffler 1996).

Występujące w skali światowej i lokalnej dysproporcje i ambiwalencje rozwoju społeczno-gospodarczego skłaniają do pytania, jaki model ustroju społeczno-gospodarczego byłby właściwy dla łagodzenia tych problemów. O konieczności uwzględniania wpływu przemian cywilizacyjnych na kształt ustroju gospodarczego i infrastruktury gospodarki przekonują doświadczenia wielu krajów. Niespójności między przemianami

¹⁰ *Failures at the top*, „The Economist”, May 3rd 2007.

cywilizacyjnymi a rozwiązaniami ustrojowymi prowadzą do patologii w funkcjonowaniu gospodarki, w tym degradacji miast i patologii w relacjach społecznych. Nierzadko towarzyszy temu gigantyczny chaos instytucjonalny oraz nasilanie się zjawiska korupcji i aktywnego poszukiwania renty (*rent seeking*), czego następstwem jest zmniejszanie się dobrobytu (jałowa strata dobrobytu) i zwiększanie cen (Sztaba 2004). „Dawne państwo o wyraźnym centrum i hierarchicznie uporządkowanych, jednolitych logicznie procedurach już nie istnieje. Przekształciło się w państwo sieciowe (*network state*), z pajęczynami powiązań, wysnuwającymi się często poza nominalne granice i ciężącymi ku zewnętrznym ośrodkom dyspozycji” (Staniszki 2003, s. 17). Równocześnie zaciera się granica między państwem a rynkiem. Obecnie konkurują między sobą nie tylko przedsiębiorstwa, ale i państwa, przede wszystkim poprzez system kształtowania regulacji gospodarki, regulacji prawnych, rynku pracy i infrastruktury informacyjnej. Wymaga to sterowności, czyli koncentracji potencjału władzy państwa na osiągnięciu założonych celów, co z kolei wymaga „z jednej strony maksymalnego zharmonizowania «władzy», «rządzenia» i «zarządzania», z drugiej zaś – doceniania znaczenia władzy strukturalnej i groźby przemocy strukturalnej”¹¹.

W dyskusjach ukierunkowanych na poszukiwanie najlepszego z możliwych modelu ustroju gospodarczego szczególnie jaskrawo uwidacznia się znana prawda, że nie ma nic bardziej złudnego niż wiara w proste recepty. Znalazło to potwierdzenie m.in. w Polsce. Początek polskiej transformacji, euforia związana z odejściem od nierynkowego systemu gospodarki centralnie planowanej stanowiła podatne podłoże dla wiary w istnienie gotowego, idealnego dla Polski modelu ustroju gospodarki. Niestety nader szybko okazało się, że gotowych recept wbrew pozorom nie ma. Prosta transplantacja na grunt polskiej gospodarki rozwiązań charakterystycznych dla krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej przyniosła obok zjawisk korzystnych (takich jak m.in. przywrócenie równowagi na rynku towarów i usług oraz na rynku pieniężnym) także szereg niepożądanych zjawisk, wśród których najbardziej spektakularne to wysokie bezrobocie. Dotychczasowe formy walki z bezrobociem i polityki socjalnej byłyby może zasadne dla epoki rozwoju przemysłu, industrializacji, ale przestały być skuteczne, gdy mamy do czynienia z postępującą dezindustrializacją. Niedostosowanie w polityce społeczno-gospodarczej rozwiązań systemowych do wyzwań współczesności owocuje wieloma zjawiskami negatywnymi, w tym m.in. szeroko opisywanymi w literaturze syndromami „tragedii wspólnego pastwiska”¹². Niestety syndromy „tragedii wspólnego pastwiska”

¹¹ Według J. Staniszkis, władza to zdolność „stania się przyczyną”, co następuje poprzez oddziaływanie bezpośrednie (władza relacyjna) lub poprzez odpowiednie ustrukturyzowanie działania (władza strukturalna). Sterowność to zdolność osiągania celów, zaś zarządzanie to egzekwowanie zachowań zgodnych z przyjętymi regułami, a rządzenie to określanie tych reguł. Te cztery elementy: władza, sterowność, zarządzanie i rządzenie składają się na fenomen panowania (Staniszki 2003, s. 188).

¹² Jest to zidentyfikowany przez G. Hardina mechanizm nadużywania dóbr i usług społecznych, darmowych. W każdym społeczeństwie znajdują się ludzie, którzy na takie gminne pastwisko wygnają tyle swych krów, że nieuchronnie zamieniają je w nieużytek. Przykładów takich darmowych pa-

występują nierzadko w polityce, w tym w polityce przestrzennej i rozwoju miast. W takich warunkach interes społeczny odsuwany jest na dalszy plan, na rzecz interesów wąskich grup polityków czy rozmaitych *lobbies*.

Ze względu na współczesne uwarunkowania lokalne i globalne uwidacznia się potrzeba istnienia silnego państwa, jako przede wszystkim „stróża” prawnej, instytucjonalnej i informacyjnej infrastruktury społeczno-ekonomicznej, jako „stróża” ładu konkurencyjnego, ekologicznego, przestrzennego i społecznego. Nieprawidłowości rozwojowe, charakterystyczne współcześnie dla wielu wysoko rozwiniętych krajów europejskich, są spowodowane w znacznym stopniu przez błędy polityki gospodarczej (Kloten 1997, s. 106). Zarazem jednak, uwzględniając zasadę subsydiarności, można stwierdzić, że kształtowanie takiego ładu zdaje się w coraz większym stopniu przekraczać zakres realnych możliwości polityk gospodarczych w skali poszczególnych gospodarek narodowych (Pysz 2005; Kaczmarek, Pysz 2004, s. 101-154). W nowych warunkach cywilizacyjnych, w warunkach globalizacji i integracji „globalizują się” również systemy gospodarcze. Bardzo sugestywnie przedstawia ambiwalentność współczesnych przemian U. Beck: „W Unii Europejskiej znosimy granice wewnętrzne, ale też rozpaczliwie umacniamy granice zewnętrzne. Próbuje oddzielić się od świata, by zapewnić sobie bezpieczeństwo i chronić nasz rynek – zwłaszcza rynek pracy. J e d n o i d r u g i e j e s t ś m i e s z n e (podkreślenie autora). Prawdziwe niebezpieczeństwa bez trudu przenikają granice. A jeżeli Hindus, Rosjanin lub Chińczyk bardzo chce się dostać na nasz rynek pracy, może to przecież zrobić przez Internet” (Żakowski 2005, s. 7).

Narastające we współczesnym świecie dysproporcje, napięcia społeczne oraz obszary nierównowagi, wskazują na potrzebę rozwiązań ustrojowych umożliwiających trwałą zrównoważony rozwój, charakteryzujący się jednoczesnym postępowaniem gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Powstaje zarazem pytanie, kto ma być podmiotem polityki kształtowania ładu gospodarczego i pytanie o zasięg takiej polityki. Dysproporcje w gospodarce światowej i napięcia społeczne wyraźnie wskazują, że model ustroju gospodarczego bazujący tylko na jednej – ekonomicznej – „nodze”, przestaje wystarczać. Coraz wyraźniej uwidacznia się konieczność należytego uwzględniania – obok kwestii ekonomicznych także kwestii społecznych, przestrzennych i ekologicznych.

Jeśli uznać, że procesy przenikania się modeli ustrojowych są w warunkach globalizacji nieuchronne, to zasadne jest nie tyle wzajemne przeciwstawianie modeli, co poszukiwanie rozwiązań umożliwiających przede wszystkim ukierunkowanie tego przenikania na optymalizację użyteczności gospodarczej oraz społecznej, czyli trwałą, zrównoważony rozwój, w skali lokalnej i globalnej, a to wymaga odpowiedniej harmonii celów ekonomicznych oraz społecznych. Brak takiej harmonii, brak podejścia holistycznego skutkuje osłabieniem dynamizmu gospodarczego i konfliktami społecznymi, także w krajach najbogatszych.

stwisk jest mnóstwo, wśród najnowszych wymienić można internet, przy wszystkich jego zaletach jest to narzędzie, które może być nadużywane w sposób społecznie szkodliwy (zob. Hardin 1968, s. 1243-1248).

Nowa postindustrialna cywilizacja wymaga wzmocnienia i wspierania kreatywności i indywidualizmu, a tym samym uznawania nie tylko typowych dla ustrojów demokratycznych „racji większości”, ale i „racji mniejszości”, co zmniejsza ryzyko wykluczenia społecznego i umożliwia pełniejsze wykorzystanie potencjału społecznego (w końcu wszakże wszystko sprowadza się do nas jako jednostek ludzkich) (Sachs 2006). Stanowi to podstawę rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, co zarazem wymaga podziału obszarów decyzji, z uwzględnieniem ich podziału na decyzje lokale, krajowe i ponadnarodowe. Zdaniem A. i H. Tofflerów „przeniesienie decyzji na szczebel wyższy od państwa narodowego nie tylko otwiera możliwość skutecznego uporania się z problemami, które należą współcześnie do najtrudniejszych i najbardziej zapalnych, ale zarazem odciąża zablokowane centra państwowe” (Toffler, Toffler 1996, s. 222)¹³.

W niedawno opublikowanej książce pt. *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia* jej autor J. Sachs oferuje nową metodę rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych, metodę, którą określa jako „*ekonomię kliniczną*”. Wyraźnie pobrzmiewają w niej nuty znane z koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, ustroju ukształtowanego w powojennych Niemczech Zachodnich, ale współcześnie dekretowanego m.in. w Konstytucji RP oraz w Traktacie Europejskim, stanowiącym projektowaną konstytucję. Ekonomia kliniczna to właśnie holistyczne podejście w rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych, łączenie aspektów ekonomicznych i społecznych, to podejście wzorowane na holistycznej medycynie. Nawet tytuł książki J. Sachsa *Koniec z nędzą...* można uznać za bratni do tytułu książki L. Erharda, współtwórcy koncepcji społecznej gospodarki rynkowej – *Dobrobyt dla wszystkich*. Warto zauważyć, że J. Sachs zdaje się rewidować swoje wcześniejsze poglądy, wskazując na zawodność rynku w rozwiązywaniu problemów występujących w świecie, w tym likwidacji obszarów nędzy. Kwestionuje bowiem zasadę, że „przyływ unosi wszystkie łodzie”, przyznając, że nie zawsze wzrost bogactwa w jednych krajach przyczynia się do łagodzenia problemów ubóstwa w innych. O rozmiarach ubóstwa świadczy chociażby fakt, że na świecie około 1 mld ludzi żyje w slumsach, czyli co trzeci mieszkaniec miasta i co szósty mieszkaniec globu, przy czym liczba ta mimo postępu technologicznego nie zmniejsza się, a w niektórych krajach rośnie w tempie wyższym niż tempo wzrostu PKB (UNFPA 2007).

3.5. Rewitalizacja miast a innowacje społeczne i kreatywność oraz kultura myślenia strategicznego

Niebywały dynamizm przemian technologicznych, ekonomicznych, społecznych i przestrzennych, w tym wysoka dynamika rozwoju miast, jakich obecnie doświadcza świat i zglobalizowane gospodarki krajowe sprawia, że jednym z najtrudniejszych wyzwań dla ekonomistów staje się racjonalne kształtowanie przyszłości. Jest to wyzwanie tym bardziej trudne, że w wyniku dokonujących się pod wpływem bezprecedensowej

¹³ A. i H. Toffler wskazują, że „polityczna decentralizacja sama przez się nie gwarantuje demokracji: możliwe są przypadki bardzo dokuczliwej tyranii lokalnej, a lokalni politycy bywają o wiele bardziej skorumpowani niż ich odpowiednicy na niwie państwowej” (Toffler, Toffler 1996, s. 222).

dynamiki postępu technologicznego i innowacji, gospodarka światowa staje się coraz mniej stabilna, coraz bardziej „przemieszczalna”, a kolejne fale innowacji prowadzą nie tylko do pożądanej „kreatywnej rekonstrukcji” czy destrukcji twórczej, lecz także destrukcji przynoszącej nieodwracalne, bądź trudno odwracalne, dalekosiężne skutki społeczne, gospodarcze, ekologiczne i przestrzenne, radykalnie zmieniające sytuację i warunki bytowania ludzi, przedsiębiorstw, instytucji i krajów. Stojące przed ekonomistami niezbywalne zadanie kształtowania przyszłości gospodarczej jest tym bardziej trudne, że ekonomia to nauka społeczna, a zatem nauka, w której nigdy nie ma uniwersalnej pewności i żaden, nawet najlepszy ekonomista nie może takiej pewności zagwarantować. Zarazem kształtowanie przyszłości zawsze, przynajmniej częściowo związane jest z tzw. ścieżką zależności, zależności od przeszłości i „genetycznych”, społeczno-ekonomicznych i przestrzennych uwarunkowań.

Czy zatem w obecnych warunkach w ogóle możliwe jest racjonalne kształtowanie przyszłości miast, czy możliwe jest strategiczne kształtowanie ich rozwoju, w tym rewitalizacji? Czy możliwe jest przejście od rozwoju „zależnego od ścieżki” do kreowania nowej ścieżki rozwoju? Czy i w jakim stopniu ekonomiści odpowiedzialni są za kształtowanie programów rewitalizacji i czy mogą kształtować ją tak, by ustrzec ludzi przed niepożądanymi, trwale destrukcyjnymi zjawiskami, a zarazem by w sposób kontrolowany wykorzystywać nieustanne i coraz silniejsze „fale innowacji” dla kreatywnej, efektywnej ich transformacji? Odpowiedź na tego typu, w przeważającej mierze otwarte pytania, jest tym bardziej istotna, że rosnąca niepewność jest jedną z szybko nasilających się w ostatnich latach cech bytowania społecznego i gospodarczego. Coraz częściej miasta, przedsiębiorstwa, kraje i całe regiony gospodarki globalnej zaskakiwane są przez nieoczekiwane sploty wydarzeń oraz negatywnych, trudnych do przewidzenia i opanowania zjawisk społecznych, gospodarczych, ekologicznych, w tym klimatycznych i innych (Toffler 2003; Toffler, Toffler 1996).

Wszystko to wskazuje na konieczność pogłębionej refleksji na temat kreatywności i destrukcji w gospodarce. Jest to istotne tym bardziej, że mimo rozmaitych podejmowanych w skali globalnej przedsięwzięć ukierunkowanych na łagodzenie dysproporcji i wynaturzeń w gospodarce, dotychczas żaden kraj nie może poszczycić się w pełni satysfakcjonującymi i trwałymi rozwiązaniami tych problemów (Mączyńska 2007).

W takich warunkach zwiększa się rola refleksji strategicznej, a konieczność jej jest paradoksalnie tym większa, im większa jest niepewność i im większe są zagrożenia nieprawidłowościami rozwojowymi. „Potrzeba nie tyle utopijnych megaprojektów, co planowania, uznającego rozwój miast za nieuchronny i zorientowanego na kontekst nie tyle stricte miejski, co regionalny. Podejście zorientowane na „miasto-region”, adresowane do aktualnych władz miejskich i lokalnych i koordynujące ich działania, wychodziłoby naprzeciw problemom społecznym, ekologicznym oraz ekonomicznym, jak również sprzyjało niezbędnemu zaangażowaniu ubogich mieszkańców miast” (UNFPA 2007).

Polska doświadcza burzliwości i ambiwalentności przemian ze szczególną intensywnością, ponieważ na dokonujący się w gospodarce przełom cywilizacyjno-technologiczny nakładają się przemiany związane z ustrojową transformacją gospodarki oraz

członkostwem w Unii Europejskiej. Te trzy, dokonujące się jednocześnie, głębokie przełomy sprawiają, że nie tylko miasta, ale i gospodarka krajowa napotyka różne, trudne do przezwyciężenia bariery.

Jedną z nich są trudności z kształtowaniem długookresowej strategii rozwojowej. Brak takiej strategii naraża miasta i gospodarkę na kosztowne i groźne błędy. Następstwa braku długookresowej strategii gospodarczego rozwoju kraju mogą być dotkliwe tym bardziej, że krótkofalowość sprzyja populizmowi, a ten z kolei nie sprzyja myśleniu strategicznemu.

Jeśli cechą współczesnych czasów jest narastająca niepewność i zmienność, to w takich warunkach nie pozostaje nic innego, jak uznać błąd za stan naturalny, bo paradoksalnie, rosną wówczas szanse na minimalizowanie błędów. „Nie da się stworzyć sensownej ekonomii abstrahującej od nieprzewidywalności ludzkich reakcji na sygnały, informacje, polecenia, bodźce” (Żakowski 2008). Zatem konieczność dysponowania długookresowymi strategiami jest tym większa, im większa jest niepewność działania i ryzyko popełnienia błędów.

Podkreśla to R. Frydman: *„Zaproponowaliśmy nowy sposób budowania modeli ekonomicznych, żeby przekonać wspólnotę ekonomistów, że już nie ma sensu udawać, iż mogą odkryć coś, co z natury rzeczy jest nie do odkrycia, i że nie warto już wierzyć w kolejne tworzone i ogłaszane modele, które muszą zawodzić... Nikt dziś nie chce iść w stronę, która z założenia nigdy nie da poczucia pewności. Ale w naukach społecznych – a ekonomia jest nauką społeczną – nigdy nie ma pewności. Kto szuka uniwersalnej pewności, ten z natury rzeczy skazany jest na porażkę. (...) Nawet najwybitniejsi eksperci nie uwolnią nas od niepewności”* (Żakowski 2008, s. 3).

Dlatego też niezbędne jest uwzględnianie czynnika niepewności jako nieodłącznego elementu kształtowania systemów i strategii gospodarczych. W warunkach niepewności strategie długofalowe stają się tym bardziej niezbędne, chociażby po to, żeby identyfikować przyczyny odchylenia od założeń i uwzględniać je w decyzjach gospodarczych (bieżących i strategicznych).

Zwraca na to uwagę m. in. Paul Drewe, powołując się na J. Bindé: *„Wiek XX był wiekiem aroganckich przewidywań, które niemal zawsze zawodziły. Wiek XXI będzie wiekiem niepewności, a zatem i badań prospektywnych”* (Drewe 2008, s. 322; Bindé 2002).

Bezprecedensowy dynamizm współczesnych przemian w gospodarce globalnej sprawia, że ukształtowały się dwie podstawowe „szkoły” w podejściu do kwestii strategicznych. W pierwszej wychodzi się z założenia, że skoro rzeczywistość się tak gwałtownie i dynamicznie zmienia, to opracowywanie strategii w zasadzie pozbawione jest sensu. Wg drugiej „szkoły”, przeciwnie: podejście strategiczne jest tym bardziej niezbędne, im bardziej dynamiczne są zmiany.

Zmieniający się burzliwie świat i „zmiany pojęciowe w końcu XX i początkach XXI wieku są tak głębokie, że wymagają też zupełnie nowego spojrzenia w przyszłość, a więc nowej futurologii. Wprawdzie samo pojęcie futurologii zostało zakwestionowane przez tezy o końcu historii oraz doktrynę neoliberalną, ale jasne jest dzisiaj, że dok-

tryna ta straciła swe znaczenie po rewolucji informacyjnej, na początku nowej epoki różnorodnie zwanej: społeczeństwem usługowym, przemysłowym, informacyjnym, sieciowym, gospodarką opartą na wiedzy czy cywilizacją wiedzy. Twierdzenia, że nie można, zatem nie należy przewidywać przyszłości, mają więc charakter ahistoryczny, są wyrazem określonej ideologii (niech rynek sam zdecyduje o przyszłości bez jakiegokolwiek przewidywania, bo przewidywanie poddaje w wątpliwość nadrzędną rolę wolnego rynku) w istocie wypaczającej doświadczenia historyczne człowieka. A w epoce po rewolucji informacyjnej, kiedy wszystko płynie i wszystko się może zdarzyć, prognozowanie przyszłości jest na pewno trudniejsze, ale też bardziej potrzebne, zwłaszcza, jeśli rozumiane jest jako konstruowanie przyszłości” (Wierzbicki). Wymaga to jednak wnikliwego badania realiów i zmian w gospodarce.

Paradoksalnie jednak w epoce gospodarki opartej na wiedzy w gruncie rzeczy mamy do czynienia z ekonomią niedoskonałej wiedzy, wiedzy niepewnej (*Imperfect Knowledge Economics*) (Frydman, Goldberg 2007). W takich warunkach *niedoskonała jest prawda i nieprawdziwa pewność* (Żakowski 2008, s. 3). Ekonomia zaś jest nauką bazującą na badaniu pewnych regularności, prawidłowości. Jeśli natomiast czasy są burzliwe, to powstają trudności ze zidentyfikowaniem tych regularności, prawidłowości. Dlatego też niezbędna jest zmiana podejścia w naukach ekonomicznych. Obecnie modele, w tym matematyczne zawodzą. Bazują bowiem na pewnych założeniach trwałych i prawidłowościach, zatem w warunkach gwałtownych przemian stają się mniej przydatne. W kształtowaniu strategii konieczne jest podejście holistyczne, z uwzględnieniem nie tylko kwestii ekonomicznych, ale także społecznych, ekologicznych i przestrzennych, bo przecież najlepsza nawet teoria ekonomii, ale bez uwzględnienia czynnika społecznego, człowieka, bez analizy zachowań ludzkich nie może przynieść satysfakcjonujących efektów. Wskazuje to zarazem na kwestię wyboru i kształtowania modelu ustroju gospodarczego i jakości polityki gospodarczej i jej reguł. W warunkach *imperfect knowledge* polityka gospodarcza, model ustroju gospodarczego wymaga dostosowania do specyfiki uwarunkowań gospodarczych, albowiem reguły optymalne dla jednej gospodarki – okazują się nieoptymalne dla innej. Noblista Edmund S. Phelps wskazuje, że takie podejście stanowi jeden z ważnych walorów sformułowane przez R. Frydmana i M. D. Goldberga koncepcji *Imperfect Knowledge Economics*¹⁴.

W Polsce mamy do czynienia z niebezpiecznym zaniedbywaniem kwestii strategicznych i marginalizowaniem planowania strategicznego. Co prawda, na szczeblu rządowym podejmowane były próby nadania odpowiedniej rangi planowaniu strategicznemu w skali kraju. Dlatego też

¹⁴ „Another hallmark of the imperfect knowledge view is its qualification of fixed policy rules. The necessary point is that the optimum rule is not the same from one structure of the economy to another. As with the rest of macroeconomics, the issues have to be rethought in a way that makes the ever-imperfect knowledge of market participants and policymakers an integral part of the analysis” – cytat ze wstępu Edmunda S. Phelps’a do książki R. Frydmana i M.D. Goldberga, *Imperfect Knowledge Economics*.

w 1996 r. powołano Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, a wcześniej, w 1994 r., Radę Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów. Jednak obydwie te instytucje zostały w 2005 r. rozwiązane. Obecnie zatem w zasadzie nie istnieje centralna instytucja zajmująca się kwestiami strategicznego rozwoju kraju, co w warunkach dokonujących się w skali światowej burzliwych przemian, w warunkach „ekonomii niepewności” jest co najmniej niepokojące. Nie ma ośrodka badającego jakościowe regularności i trendy w przemianach gospodarczych, w przemianach świata i postępowaniu ludzi. Narodowy Program Rozwoju tylko w części rozwiązuje najważniejsze problemy, ukierunkowany jest bowiem przede wszystkim na planowanie absorpcji funduszy jakie Polska otrzymuje z UE. Nie formułuje natomiast kompleksowo i dostatecznie jasno wieloletnich ogólnokrajowych priorytetów, ani nie tworzy rozwiązań generalnych problemów strategicznych. Istotne są tu m.in. takie zagadnienia, jak: przygotowanie gospodarki krajowej do dokonujących się w skali światowej procesów dezindustrializacji, miejsce i kierunki rozwoju poszczególnych dziedzin gospodarki w warunkach nowej nieindustrialnej cywilizacji i inne.

Brak podejścia strategicznego niekorzystnie rzutuje na warunki funkcjonowania miast, wpływa na poszerzanie się obszarów niepewności strategicznej. W warunkach narastającej złożoności powiązań gospodarczych oraz w warunkach niepewności i trudności kształtowania długofalowych strategii rozwojowych nie do przecenienia jest debata nad przyszłością gospodarczą i społeczną w ujęciu krajowym i globalnym. Debata taka może stanowić cenne źródło kreatywności i inspiracji w kształtowaniu przyszłości i identyfikacji zagrożeń dla harmonijnego rozwoju. Potwierdza to m.in. przedstawiona przez B. Rončevića analiza historii krajów, którym udało się dokonać skoku rozwojowego (Irlandia, Finlandia). Analiza ta potwierdziła kluczowe znaczenie, jakie w sukcesie tych krajów odegrał dyskurs strategiczny. „Dyskurs ten – w każdym z przypadków specyficzny – umożliwił aktywizację czynników i zasobów rozwojowych, które w wielu przypadkach były w tych krajach obecne od wielu dziesięcioleci, lecz w „uśpionej” formie. Dyskurs strategiczny jako instrument tworzenia ścieżki rozwoju może powstać i odnieść sukces tylko w określonych warunkach społeczno-kulturowych” (Rončević 2008, s. 191).

W literaturze przedmiotu wskazuje się tu na kapitał społeczny, „który można potraktować jako katalizator umożliwiający upowszechnianie się kapitału ludzkiego i intelektualnego lub „smar”, ułatwiający zadzierzganianie się powiązań sieciowych między organizacjami i wspomagający pojawianie się instytucji pośredniczących, co wzmacnia synergii i stopień skoordynowania systemu społecznego. Wskazuje to na wagę dyskursu i wieloscenariuszowego planowania strategicznego. Potwierdzają to przytaczane poniżej tezy formułowane przez naukowców i praktyków.

W działaniach strategicznych nie do podważenia jest analityczno-diagnostyczna ocena przeszłości jako źródła wiedzy przyszłościowej. Jednakże pierwszorzędną rangę ma debata nad przyszłością. Wielce pouczająca jest tu teza Jeana-Mariego Rousseau: *„mniejsze znaczenie ma w tym kontekście natomiast omawianie przeszłości, ponieważ przeszłość nigdy nie może w pełni wyjaśnić ani chwili teraźniejszej, ani przyszłego pejzażu społeczno-ekonomicznego, którego kształty wylaniają się w teraźniejszości. Paradoksalnie więc to*

raczej przyszłość może bardziej przysłużyć się teraźniejszości, gdy w jej kontekście będziemy postrzegać obecne status quo” (Rousseau 2008, s. 104). Analiza możliwych scenariuszy przyszłości umożliwia bowiem wczesne identyfikowanie szans i zagrożeń oraz potencjalnych, nowych ścieżek rozwoju, a tym samym może stanowić efektywne narzędzie modelowania struktur gospodarczych i wspomagania mechanizmów zwiększających odporność gospodarki na wstrząsy społeczno-ekonomiczne (Rousseau 2008, s. 104).

Niedocenianiu podejścia strategicznego i błędom w tym zakresie sprzyja niebywały dynamizm przemian, przyspieszona i pogłębiająca się globalizacja i zmiana paradygmatu cywilizacyjnego, wyrażającego się z postępującą na szybko. Towarzysząca temu obawa, strach przed utratą dotychczasowych pozycji w gospodarce oraz wszechobecna niepewność przyszłości może paraliżować kreatywne działania strategiczne i w konsekwencji umacniać „zależność od ścieżki”.

„Zależność od ścieżki była normą w tradycyjnych, zamkniętych gospodarkach, które musiały polegać wyłącznie na sobie. Dziś mamy więcej możliwości wynikających głównie z globalizacji. Można mówić o rozwoju *à la carte*, w ramach którego system koncentruje się na celach wybranych z pewnego zbioru opcji – Strategia Lizbońska wydaje się dobitnym przykładem takiego podejścia. Można też mówić o rozwoju typu *cargo*, który bazuje na możliwościach kreowanych przez graczy zewnętrznych – wydaje się on dominować w gospodarkach pozbawionych własnych inicjatyw rozwojowych, takich jak Polska. Te nowe rodzaje rozwoju bazują głównie na transferze technologii, który jest względnie łatwy. Jednakże, aby rozwój taki był żywotny, wymaga on również transferu umiejętności z zakresu *tacit knowledge*, z czym bywają zwykle problemy (...). Główny kłopot z rozwojem zależnym od ścieżki polega na tym, że po pewnym czasie prowadzi on do zastoju. Świętym Gralem ekonomii byłby sposób rozwoju zarazem ciągły i nieustający” (Galar 2008, s. 172). Niezbędna jest tu alternatywna w stosunku do *status quo* wizja, a raczej wizje rozwojowe, wizje uwzględniające wielość rozwiązań i możliwości¹⁵.

3.6. Rewitalizacja miast a społeczny paradygmat rozwoju miast

Społeczne efekty rewitalizacji i ich wymiar uzależnione są od realizowanego wzorca (paradygmatu) rozwoju miast. Działania podejmowane obecnie przez organizacje po-

¹⁵ Przed jednostronnością „jedna droga” przestrzega między in. cytowany już B. Rončević: „Jednym z najważniejszych dylematów, od dawna obecnych w historii myśli społecznej i gospodarczej, jest pytanie, czy rozwój społeczno-gospodarczy jest wynikiem intencjonalnie podejmowanych decyzji, efektem ewolucji społeczeństw, czy też działania sił rynkowych. Pytanie to ma charakter uniwersalny, jednak odpowiedzi na nie wcale nie są uniwersalne. Nawet najlepsza analiza układu czynników społeczno-gospodarczych i programów działań publicznych przeprowadzona w przypadku jednego kraju, może okazać się zupełnie nieistotna w przypadku innego kraju. Należy zatem stwierdzić, że powyższy dylemat nie posiada jednego rozwiązania, a konkretne plany reform prorozwojowych mają szansę powodzenia w zasadzie wyłącznie w odniesieniu do konkretnej konstelacji czynników społeczno-gospodarczych i politycznych, z myślą o których je przygotowano. Próby automatycznego przenoszenia gotowych instytucjonalnych rozwiązań do innych środowisk są z reguły bardzo kosztowne i mogą prowadzić do chronicznego braku efektywności systemowej” (Galar 2008, s. 181).

nadnarodowe ukierunkowane są na zmianę podejścia do kształtowania rozwoju miast, w tym ich rewitalizacji. Wychodzi się tu z założenia, że rozwój obszarów miejskich dokonywać się będzie w istotnej mierze z udziałem ludności ubogiej, a po drugie, rozwój ten jest efektem nie tyle migracji, co naturalnego wzrostu. Stąd też wynikają trzy rodzaje inicjatyw ponadnarodowych:

- uznanie prawa ludzi ubogich do życia w mieście, porzucenie prób zapobiegania migracji i powstrzymywania rozwoju obszarów miejskich;
- przyjęcie szerokiej i długofalowej strategii wykorzystania przestrzeni miejskiej. Oznacza to, między innymi, konieczność wydzielenia terenów o podstawowym uzbrojeniu na potrzeby mieszkalne, wczesnego planowania w celu zapewnienia zrównoważonego wykorzystania gruntów, jak również wzięcia pod uwagę obszarów znajdujących się poza granicami miast w celu zminimalizowania ich „odcisku ekologicznego”;
- rozpoczęcie wspólnych, międzynarodowych działań, wspierających strategię na rzecz przyszłości obszarów miejskich (UNFPA 2007).

Wskazuje to zarazem, że w rozwoju miast i ich rewitalizacji powinien dominować paradygmat ukierunkowany na zrównoważony rozwój miasta. Taki rozwój przeciwstawiany jest rozwojowi jednostronnemu, w tym minimalnie podporządkowanego wyłącznie celom biznesowo-komercyjnym. Wynika to także z przyjętego w 1999 r. w Poczdamie programu Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (ESDP — *European Spatial Development Perspective*), stanowiącego „zintegrowaną, wielosektorową i wiodącą strategię dla rozwoju przestrzeni UE”¹⁶. Strategia ta ukierunkowana jest na:

- spójność społeczną i gospodarczą;
- ochronę naturalnych podstaw życia i dziedzictwa kulturowego;
- bardziej zrównoważone podejście do budowania przewagi konkurencyjnej Europy.

Łączy się to z wyborem społecznego paradygmatu rozwoju miast. W literaturze przedmiotu formułowane są rozmaite propozycje w tym zakresie. Jedną z nich ilustruje tabela 3.2.

¹⁶ Por. Dreve 2008, s. 314 oraz MRR – ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) <http://www.mrr.gov.pl/Rozwoj+przestrzenny/ESPON/espon1.htm?Druk=1>

MIASTO – NAJLEPSZE OTOCZENIE DLA BIZNESU	MIASTO JAKO ZRÓWNOWAŻONY SYSTEM
1. Miasto jest produktem, który należy reklamować	Miasto jest złożonym systemem społecznym
2. Miasta tak jak firmy konkurują ze sobą na rynku	Władze publiczne są odpowiedzialne za rozwój miast
3. Tylko najprężniejsze miasta przetrwają rywalizację	Miasta mają różne potencjały: w jaki sposób je rozwijać w świecie, gdzie tylko bogaci się bogacą
4. Miasta czerpią korzyści z renty lokacyjnej	Siła i atrakcyjność miast zależy od jakości życia i usług publicznych
5. Liczą się technologiczne i komercyjne innowacje	Liczy się kapitał społeczny i innowacje o charakterze społecznym
6. Liczy się strategia krótkookresowa	Liczy się perspektywa długookresowa, uwzględniająca granice wzrostu
7. Ważne dla miasta są projekty i wydarzenia na wielką skalę	Ważne jest zintegrowane podejście do rozwoju miasta
8. Liczy się marketing, branding i rankingi	Najważniejsze jest uczynienie z miast miejsc przyjaznych dla życia (<i>LIVEABLE CITIES</i>)

Tabela 3.2. „Miasto — najlepsze otoczenie dla biznesu” versus „Miasto, jako zrównoważony system”

Źródło: Drewe 2008, s. 314.

Obydwa przedstawione paradygmaty w odniesieniu do rewitalizacji miast nie muszą się wykluczać i mogą się wzajemnie uzupełniać. Jednakże nadrzędny charakter powinien mieć wzorzec „miasta jako zrównoważonego systemu”, a nie model „miasto – najlepsze otoczenie dla biznesu”.

Paradygmat zrównoważonego miasta wymaga pogodzenia ekonomicznych kryteriów inwestycji z aspektami społecznymi, ekologicznymi i przestrzennymi. Zderzają się tu niekiedy przeciwstawne racje, cele i interesy. Najczęściej rewitalizacji podlegają centra miast, w tym obiekty o wartości zabytkowej, historycznej, tereny przemysłowe i pomilitarne. Istotne jest zarazem, aby rewitalizacja sprzyjała rozwiązywaniu problemów społecznych, w tym ograniczaniu wykluczenia i deprywacji społecznej.

Przyjęcie wzorca czysto biznesowego mogłoby stanowić zagrożenie dla rewitalizacji, zwłaszcza części miast stanowiących składnik dziedzictwa narodowego. Rewitalizacji tego typu obiektów nie można podporządkować wyłącznie kryteriom komercyjnym. Istotne są tu rozmaite innowacje społeczne ukierunkowane na rozwój zrównoważony, a przykłady takich innowacji można znaleźć w wielu miastach Europy i świata. „Projekty miejskie wdrażane w ramach paradygmatu miasta jako najlepszego środowiska dla biznesu rzadko stawiają sobie za cel przezwyciężenie głębokich pęknięć w strukturze społecznej miasta. Zamiast realizować cele komercyjne i społeczne łącznie, w ramach zintegrowanego podejścia do kwestii miejskiej, w projektach tych zwykle zakłada się

po prostu wyburzenie starej zabudowy „rewitalizowanego” obszaru i relokacje dotychczasowych mieszkańców. Każdy taki projekt oznacza więc duże inwestycje, które ingerują nie tylko w przestrzeń fizyczną miasta. Jego prawdziwy sukces zależy od stopnia (wielu)funkcyjności tych ingerencji i ich adekwatności do ekonomicznych, społecznych i kulturowych cech miasta, a także stopnia, w jakim ingerencje te przekładają się na pobudzenie lokalnych synergii i uruchomienie efektów mnożnikowych w szerszym otoczeniu rewitalizowanego wycinka miasta. Każdy taki projekt może więc mieć kolosalne znaczenie z punktu widzenia procesów rozwojowych w mieście. Uwzględnienie podczas jego realizacji korzyści publicznych, w odróżnieniu od prywatnych, czysto komercyjnych, może bardzo pozytywnie wpłynąć na wizerunek nie tylko rewitalizowanego obszaru, lecz także całego miasta, a to może z kolei wzmocnić jego sukces gospodarczy” (Drewe 2008, s. 322-323).

Rewitalizacja miast to zadanie wielce złożone, wymagające bowiem pogodzenia wymogów architektonicznych, historycznych, społecznych, komunikacyjnych i inne szczególnie trudne do rozwiązania są problemy społeczne, rewitalizacja bowiem często łączy się z funkcjonalnymi lub przestrzennym wykluczeniem dotychczasowych mieszkańców/użytkowników z rewitalizowanego obszaru. Wymaga to prospołecznego rozwiązania tego problemu, co nie jest zadaniem łatwym i wymaga nie tylko środków finansowych, ale i szeregu kompromisów, które determinują splecione efekty rewitalizacji.

3.7. Społeczne efekty rewitalizacji miast. *Externalities*

Rewitalizacja miast jako warunek i podstawa zrównoważonego rozwoju z definicji ukierunkowana jest na realizację przede wszystkim celów społecznych, przewyższania stanu kryzysowego, czyli negatywnych, niepożądanych, destrukcyjnych zjawisk w sferze przestrzennej, społecznej i ekonomicznej, wynikających z trwałej degradacji danego obszaru. Jako planowany, długoterminowy, kompleksowy proces przemian nie tylko przestrzennych, architektonicznych, ekologicznych i ekonomicznych, ale także społecznych rewitalizacja ukierunkowana jest właśnie na wyprowadzenia danego obszaru/terenu ze stanu kryzysowego. Realizacja tego procesu ma na celu długotrwały, zrównoważony rozwój oraz poprawę jakości życia lokalnej społeczności, przeciwdziałanie bezrobociu poprzez tworzenie miejsc pracy, rozwój turystyki oraz tworzenie warunków do udziału mieszkańców i interesariuszy w życiu kulturalnym miasta, a także umocnienie tożsamości lokalnej (Jażdżewska 2007, s. 177).

Rewitalizacja jako „kompleksowy, skoordynowany, wieloletni, prowadzony na określonym obszarze proces przemian przestrzennych, technicznych, społecznych i ekonomicznych, inicjowany przez samorząd terytorialny (głównie lokalny) w celu wyprowadzenia tego obszaru ze stanu kryzysowego, poprzez nadanie mu nowej jakości funkcjonalnej i stworzenie warunków do jego rozwoju, w oparciu o charakterystyczne uwarunkowania endogeniczne” z założenia ukierunkowana jest na aktywizację społeczności lokalnych¹⁷. Ukierunkowana jest na poprawę jakości życia mieszkańców, stanu

¹⁷ http://bip.um.szczecin.pl/umszczecinbip/chapter_11205.asp, data pobrania: 14.06.2008.

środowiska naturalnego i kulturowego, przywracanie ładu przestrzennego oraz ożywienie gospodarcze i odbudowę kreatywnych więzi społecznych” (Heffner 2006, s. 189). Rewitalizacja przyciąga jednostki kreatywne z różnych dziedzin, w tym m.in. artystów, wynalazców i innych, co sprzyja wyzwaniu pozytywnych efektów synergicznych.

Jako kompleksowe działania w obrębie miast, starych dzielnic i na wybranych terenach, rewitalizacja obejmuje remonty, modernizacje i rewaloryzacje ukierunkowane na doprowadzenie do ożywienia społecznego i gospodarczego, zmianę struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów zdegradowanych. Jednym z ważnych elementów i etapów procesu rewitalizacji jest opracowanie, a następnie realizacja programu przyjaznego społecznie przesiedlania mieszkańców, przemieszczania instytucji rewitalizowanego obszaru oraz aktywizowanie w ramach programu rewitalizacji lokalnej społeczności (Jażdżewska 2007, s. 177).

Rewitalizacja miast przynosi korzyści zarówno mieszkańcom i interesariuszom miasta jak i różnym organizacjom, w tym wspólnotom, stowarzyszeniom oraz innym podmiotom zaangażowanym w rozwój miasta i uczestniczącym w nim (Heffner 2006, s. 189).

Do korzyści płynących z procesów rewitalizacyjnych zalicza się:

- zachowanie wartości historycznych,
- zaznaczenie i uwypuklenie unikalności i lokalnych tradycji,
- działalność zgodną z potrzebami danej społeczności, zakładającą jej aktywne uczestnictwo w planowaniu i realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjnego,
- otwarcie przestrzeni zamkniętej, która staje się przestrzenią publiczną (Heffner 2006, s. 189).

Efektom rewitalizacji jest m.in. racjonalizacja przestrzennej i funkcjonalnej struktury miasta, a także zwiększenie się powierzchni przeznaczanej na inwestycje w obrębie granic administracyjnych. Wynikają też z tego rozmaite korzyści, czego dowodzą sukcesy rewitalizacyjne wielu miast. Analizy tych procesów wskazują m.in. na poprawę funkcji komunikacyjnych (m.in. budowę tras rowerowych, ciągów pieszych oraz parkingów – polepszenie), rekreacyjnych (dzięki powstawaniu terenów zielonych), usługowych i handlowych (dzięki adaptacji parterów budynków na cele prowadzenia działalności gospodarczej) i warunków lokalowych oraz infrastrukturalnych, sprzyjających przedsiębiorczości, edukacji i kulturze (Jażdżewska 2007, s. 176-177).

Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast stanowi jeden z priorytetów rozwojowych UE. Podejmowanie programów rewitalizacji miast uzasadnione jest narastającymi problemami ich funkcjonowania. Obecnie bowiem niemal w każdym (a już na pewno większym) mieście istnieją obszary problemowe, kryzysowe, co związane jest z takimi zjawiskami jak:

- postępujące procesy dezindustrializacji i zwiększanie się obszarów i obiektów niewykorzystywanych już na cele przemysłowe;
- zmiany ustrojowo-polityczne i uwalnianie w związku z tym obiektów i terenów wojskowych i restrukturyzowanych przedsiębiorstw (w tym tak dużych jak PKP);

- intensywne rozrastanie się obszarów podmiejskich, co wyraża się zwrotnym powstawaniem nowych dzielnic mieszkaniowych jak i centrów handlowych;
- dysfunkcjonalność centrów i migracje ich mieszkańców;
- zadawnione zaniedbania (nie tylko materialne, ale i prawne, np. związane z brakiem ustawy reprivatyzacyjnej), w tym przedwojennych zasobów mieszkaniowych;
- dysfunkcjonalność i trudności finansowe spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych bazujących przed transformacją ustrojową na zakładach pracy oraz finansach publicznych;
- wyczerpywanie się w miastach terenów o potencjale rozwojowym (Heffner 2006, s. 188).

Wiele miast cechuje znaczny udział bardzo starych zasobów mieszkaniowych, wymagających dostosowania do współczesnych funkcji. Część nich objętych jest ochroną konserwatorską. Dokonujące się przemiany gospodarcze, cywilizacyjne i społeczne sprawiają, że miasta jako żywe organizmy także podlegają tym przemianom. Miasta lub ich części tracą swoje dotychczasowe funkcje, ulegając degradacji ze względów technicznych i ekonomicznych i innych. Degradacja techniczna dotyczy nie tylko obiektów historycznych, ale także blokowisk mieszkaniowych, powstałych w latach 70. i 80. ubiegłego wieku. W dużych skupiskach ludności, a takimi są te dzielnice, z reguły powstają także rozmaite, trudne problemy i napięcia społeczne. Tworzą się tu, zwłaszcza wśród młodzieży, grupy zagrożone wykluczeniem społecznym. Rewitalizacja takich obszarów, połączona z rozwojem infrastruktury kulturalnej, sportowej, informatycznej, terapeutyczno-poradniczej i opiekuńczej stanowić może narzędzie ograniczania negatywnych zjawisk społecznych.

Z kolei rewitalizacja obszarów miejskich, zabudowanych kamienicami, z reguły niezwykle atrakcyjnie położonych, w tym podlegających ochronie konserwatorskiej, może być połączona z poprawą warunków mieszkaniowych i ochroną tych obiektów przed degradacją, a zarazem wzrostem potencjału gospodarczego, atrakcyjności inwestycyjnej, przedsiębiorczości oraz poprawą jakości życia w mieście. Ma to związek m.in. z szerszym wprowadzeniem rozmaitych usług społecznych, w tym osiedlowych. Tym samym wiąże się to z powstaniem nowych miejsc pracy.

Rewitalizacja miast to nie tylko procesy umożliwiające przywracanie obszarom miejskim sprawnego działania poprzez zmianę struktury terenów, przywracanie i inicjowanie nowych funkcji, ale przede wszystkim aktywizacja przestrzeni miejskiej i jej jakościowe zmiany. To zarazem procesy powiązane z powstawaniem miejsc pracy. Tym samym rewitalizacja miast (w szczególności ich centrów i dzielnic zabytkowych) umożliwia integrację celów gospodarczych, ekologicznych i przestrzennych – z celami społecznymi. Ponadto ważne efekty rewitalizacji to obok lepszego zagospodarowania miast zagospodarowanie pustych terenów, poprawa funkcjonalności oraz estetyki przestrzeni publicznych, a także większe bezpieczeństwo i zapobieganie przestępczości, nadanie obiektom zdegradowanym funkcji kulturalnych i edukacyjnych, renowacja budynków o wartości architektonicznej i znaczeniu historycznym, przebudowa lub remonty pu-

blicznej infrastruktury dla rozwoju funkcji turystycznych, rekreacyjnych i sportowych połączonych z działalnością gospodarczą oraz tworzenie warunków lokalowych i infrastrukturalnych do rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości.

Społeczne efekty rewitalizacji miast pozostają zatem w ścisłym związku z rodzajem, zakresem i przyjętym paradygmatem rewitalizacji. Efekty te są inne w przypadku rewitalizacji obiektów zabytkowych, a inne w przypadku rewitalizacji starych blokowisk, obiektów przemysłowych, czy pomilitarnych.

W ocenie efektów rewitalizacji miast powinien mieć zastosowanie pełny rachunek kroczący, z uwzględnieniem kosztów i efektów zewnętrznych, tzw. *externalities*. Niewłaściwe zagospodarowanie przestrzenne może bowiem wywoływać szereg niekorzystnych następstw, w tym m.in. może być przyczyną zmian klimatycznych, ekologicznych, wzrostu zachorowalności na rozmaite choroby, a to z kolei powodować może zwiększone koszty leczenia, w znacznej mierze ponoszone przez osoby nieświadome tych powiązań i nie mające na nie wpływu.

Na rewitalizację ma wpływ wiele czynników. Występuje tu skomplikowana sieć wzajemnego oddziaływania i sprzężeń zwrotnych. Między innymi związane są one z systemem podatkowym, np. wprowadzenie podatku katastralnego miałyby ogromne znaczenie dla wielu aspektów racjonalnego kształtowania, rewitalizacji miast i ich nieruchomości. Miałyby przede wszystkim odbicie w rozwiązaniach planistycznych, gdyż plan wpływałby nie tylko na wartość nieruchomości, ale także na bieżące zobowiązania podatkowe. Oznaczałoby to jednak dla wielu właścicieli konieczność zbycia nieruchomości położonych w atrakcyjnych lokalizacjach, gdyż płacenie podatku „*ad valorem*” przekraczałoby ich możliwości finansowe. Brak podatku katastralnego wpływa przy tym niekorzystnie na stabilność polskiego rynku nieruchomości i sprzyja nie w pełni legalnym transakcjom o charakterze spekulacyjnym.

O znaczeniu rozwiązań podatkowych świadczy chociażby przykład Japonii, gdzie od 2008 r. wprowadzono system ulg podatkowych w celu stymulacji rewitalizacji i ograniczenia wyburzeń substancji budowlanej oraz pobudzania rynku wtórnego nieruchomości, zwłaszcza domów. Rynek taki (wtórny) w Japonii prawie nie istnieje¹⁸. Podobne instrumenty stosuje się wielu krajach europejskich, co w efekcie zwiększa, a przede wszystkim stabilizuje i pozwala na przewidywanie dochodów finansowych gminy. Ogranicza to także nadmierną skłonność samorządów do rezygnacji z rewitalizacji z przyczyn czysto komercyjnych i wyzbywania się gruntów i obiektów komunalnych.

Istotną barierą w holistycznym podejściu do oceny społecznych efektów rewitalizacji jest odnotowywana na różnych szczeblach niewiedza w odniesieniu do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem i ładem przestrzennym. Wynikają stąd wielkie zagrożenia wynikające z „niewiedzy o niewiedzy”. Dotyczy to także decyzji w obszarze rewitalizacji podejmowanych w oparciu o niepełną lub nieprawdziwą informację. Jednym z ważnych warunków intensyfikacji rewitalizacji jest edukacja w tym zakresie i to na różnych jej szczeblach. Istotna jest bowiem świadomość, że na funkcjonowanie

¹⁸ *Japan's property markets, Building wealth*, "The Economist", Jan 3rd 2008.

gospodarki istotny wpływ ma racjonalne, funkcjonalne przestrzenne zagospodarowanie kraju, co napędza rozwój społeczno-gospodarczy. Edukacja społeczna w tym zakresie może stanowić przeciwwagę dla narastającej tolerancji dla chaosu przestrzennego, marnotrawstwa, społecznej dezintegracji itp. Niedostatki edukacyjne w tym zakresie tworzą podłoże dla nieufności wobec przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, mimo iż jest to niezbędna forma aktywności gospodarczej, podnosząca efektywność inwestowania i gospodarki. W tej mierze organizacje pozarządowe mogłyby stanowić swego rodzaju czynnik inspirujący i monitorujący realizację takich przedsięwzięć.

3.8. Rewitalizacja a gospodarka przestrzenna i jej regulacje prawne

Społeczne efekty rewitalizacji mogą być zaprzepaszczone albo zmarginalizowane wskutek nie tylko wyżej wykazanych zaniedbań w kształtowaniu długookresowych strategii rozwojowych kraju, ale także zaniedbań w planowaniu przestrzennym. „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” (KPZK) opracowana została w 2001 r. przez nieistniejące już Rządowe Centrum Studiów Strategicznych¹⁹, a prace nad tym dokumentem rozpoczęły się jeszcze przed rokiem 1995. „Wprawdzie horyzont czasowy KPZK wynosi teoretycznie 25 lat, ale faktycznie przedstawiła ona stan planowania dla 1999 roku (publikacja w 2001 roku nastąpiła bez bieżącej aktualizacji). „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” nie uwzględnia zatem wielu uwarunkowań zaistniałych później, takich choćby jak uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. W latach 2004-2005 w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych podjęto próbę aktualizacji KPZK. Opracowana „Zaktualizowana koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju” (wraz z „Prognozą oddziaływania na środowisko do Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”), została zaakceptowana przez Radę Ministrów 6 września 2005 r. i skierowana do Sejmu RP 19 października 2005 r. (druk sejmowy nr 4). Sejm nie podjął prac nad tym dokumentem i 9 października 2006 r. na wniosek Ministra Rozwoju Regionalnego, Rada Ministrów postanowiła o wycofaniu z Sejmu RP projektu „Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”. Jednocześnie Rada Ministrów podjęła postanowienie o rozpoczęciu przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego prac nad nową koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, zgodnie z zaproponowanym przez Ministra Rozwoju Regionalnego harmonogramem – „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033”.

Zarządzeniem Nr 10 Ministra Rozwoju Regionalnego z 5 lipca 2007 r. powołany został Zespół Realizacyjny do opracowania Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju jako organ pomocniczy Ministra Rozwoju Regionalnego, w sprawach określonych w art. 47 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰. Niestety w żadnym z wymienionych dokumentów nie ma dostatecznie wyraźnych odniesień do kwestii rewitalizacji miast. Określenie to nie pojawia się nawet

¹⁹ „Monitor Polski” z 2001 r., Nr 26, poz. 432.

²⁰ Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm. 2.

w leksykonie, stanowiącym załącznik do koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Regulacje rewitalizacji byłyby tym bardziej istotne, że Polska wskutek decyzji rządowych nie weszła do programu URBAN II. Był to obejmujący lata 2000-2006 program pomocy bezzwrotnej ze strony Unii Europejskiej na rzecz rewitalizacji gospodarczej i społecznej miast Unii Europejskiej liczących przynajmniej 100 000 mieszkańców. Program był w całości finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Przeznaczono w tym programie 700 mln euro na realizację następujących zadań:

- renowacja budynków (cele: tworzenie możliwości zatrudnienia, integracja społeczności lokalnej i poprawa poziomu życia na obszarach miejskich z poszanowaniem zasad ochrony środowiska);
- inicjatywy lokalne tworzenia miejsc pracy związanych z kulturą, usługami dla ludności oraz ochroną środowiska (dodatkowy cel: zapewnienie równego dostępu do miejsc pracy);
- wprowadzanie programów edukacyjnych i szkoleń zawodowych dla ludzi odrzuconych i defaworyzowanych przez społeczeństwo;
- rozwój przyjaznych dla środowiska sieci komunikacji miejskiej;
- wdrażanie systemów zarządzania energią, pozwalających na efektywniejsze jej wykorzystanie;
- promowanie wykorzystania technologii internetowych w życiu gospodarczym, społecznym i ochronie środowiska.

Polska w zasadzie nigdy nie uwypukliła zagadnień związanych z polityką miejską, choć pierwsze założenia były opracowane w 2005 roku przez Instytut Rozwoju Miast w Krakowie. W konsekwencji brakuje prawnego uregulowania rewitalizacji mimo podejmowanych prób w tym zakresie od początku lat 90. W dodatku, mimo że Rada Ministrów i Sejm RP zaakceptowały potrzebę realizacji systematycznego monitorowania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, to od 1995 r. do 2008 r. monitoring nie wyszedł poza łamy tekstu koncepcji i seminaryjnych dyskusji (Anusz 2008).

Zaczątkiem i ważnym elementem programowania przestrzennego są lokalne, opracowane już i realizowane w niektórych miastach, programy rewitalizacji (LPR). Są to wieloletnie, interdyscyplinarne, zintegrowane programy operacyjne bazujące na współpracy różnych podmiotów przygotowania, ukierunkowane na określenie i realizację kierunków działań rewitalizacyjnych. Opracowanie takiego programu stanowi podstawę do pozyskania środków z funduszy europejskich w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Zgodnie jednak z wymogami tego Programu wsparcie finansowe może być udzielone jedynie w przypadku obiektów o uporządkowanym stanie prawnym i bez obciążeń hipotecznych. Środki finansowe na rewitalizację pochodzić mogą przy tym z wielu różnych źródeł, w tym m.in. z emisji obligacji komunalnych, kredytów, dochodów z nieruchomości gminnych i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego²¹.

²¹ http://www.nieruchomosci.beck.pl/index.php?cid=33&id=126&mod=m_aktualnosc, data pobrania 14.06.2008.

Zaniedbania w planowaniu strategicznym i przestrzennym tłumaczone są przez wielu analityków życia gospodarczego jako przejaw odreagowywania okresu socjalistycznej gospodarki planowej. Planowanie negatywnie kojarzyło się z poprzednim ustrojem. W wyniku tego nastąpił odwrót od planowania przestrzennego, w przeciwieństwie do UE, gdzie planowanie to było i jest rozwijane. W Polsce „kryzys planowania objawił się także w niechęci do stosowania zintegrowanego planowania, jako jedynej skutecznej metody pozwalającej na świadome i racjonalne gospodarowanie przestrzeni w celu powiększenia bogactwa narodu. Zrezygnowano więc z włączenia w system elementów ekonomiczno-społecznych z zagospodarowaniem przestrzennym, czego znamiona tkwią w utrzymującej się do dzisiaj strukturze administracji centralnej i kompetencjach poszczególnych ministrów. Posunięto się nawet do zanegowania wcześniejszych ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego i w ten sposób przekreślono wiele praw nabytych, wiele przyjętych i zaaprobowanych społecznie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu, a co najgorsze, państwo zrezygnowało z ważnego atrybutu towarzyszącego starym planom, jakim były rezerwy terenów przeznaczonych na cele inwestycji publicznych” (Anusz 2008). Analizy wskazują na negatywne tego skutki w życiu publicznym, takie m.in. jak:

- współczesne problemy z realizacją wielu zadań publicznych, w tym infrastruktury drogowej;
- słabości planowania zintegrowanego i braku koordynacji przestrzennej, w tym koordynacji pionowej i horyzontalnej;
- *wydłużający się* czas niezbędny do pokonania bariery dostępu do informacji, na podstawie których generowane są decyzje administracyjne wymagane dla większości inwestycji oraz czas w procesie planistycznym.

Przyczyny słabości planowania zintegrowanego i braku koordynacji tkwią w słabościach regulacji prawnych. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., po nowelizacji związanej z powołaniem samorządowych województw nie określała bowiem łącznego trybu opracowania strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego, a jedynie obligatoryjność opracowania obu dokumentów. Tendencje do dalszego liberalizowania relacji pomiędzy planowaniem społeczno-gospodarczym a przestrzennym można wyraźnie odczytać w zapisach ustawy zmienionej w 2003 roku. Tendencje te utrzymują się nadal poprzez nieuwzględnianie przestrzennych planów w regulacjach dotyczących budownictwa. Te cechy planowania przestrzennego, a raczej jego braku, stanowią zagrożenie dla efektywnej i zgodnej z celami społecznymi, holistycznie pojmowanej rewitalizacji miast. Nie może być ona zastępowana przez przedsięwzięcia czysto komercyjne, podporządkowane biznesowemu paradygmatowi inwestowania.

3.9. Wnioski

- rewitalizacja miast rozumiana jako przywracanie ich do życia poprzez wprowadzanie nowych funkcji na obszarach, gdzie dotychczasowe funkcje wyczerpały się, zamarły, albo znalazły się w głębokim kryzysie, zwiększa nie tylko walory ekonomiczne, turystyczne i przestrzenne miast, ale przede wszystkim społeczne;

- umożliwia realizację – obok celów ekonomicznych – także tak ważnych celów społecznych jak tworzenie nowych miejsc pracy, zapobieganie wykluczeniu społecznemu i innych;
- rewitalizacja miast jako remedium na zdegenerowane w wyniku ich „starzenia się” funkcje (zdeastrowana zabudowa, niewydolna infrastruktura, obumieranie całych dzielnic i starych zasobów mieszkaniowych, w tym obszarów przemysłowych, powojaskowych) zapobiega wystąpieniu stanu nie tylko kryzysu gospodarczego, ale i ekologicznego oraz społecznego;
 - rewitalizacja może stanowić jedną z efektywnych form przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom w gospodarce, zjawiskom wynikającym z kryzysów na rynku nieruchomości. Konsekwencje spadku popytu na nieruchomości i spowolnienia gospodarki mogą być bowiem łagodzone poprzez podejmowanie inwestycji rewitalizacyjnych, tym bardziej, że dodatkowym źródłem ich finansowania mogą być fundusze UE i inne fundusze międzynarodowe;
 - społeczne efekty rewitalizacji wyzwalają (i w tym się zarazem m.in. przejawiają) prospołeczne postawy obywatelskie i stają się podstawą rozwoju partnerstwa, w tym prywatno-publicnego, zainteresowanych stron (mieszkańców, inwestorów, podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych, władz lokalnych i innych).

Ponadto szczególnie istotne jest, że rewitalizacja sprzyja:

- ograniczaniu ekspansji terytorialnej miast,
- zachowaniu terenów dla rolnictwa,
- oszczędnościom w sferze infrastruktury technicznej.

Na specjalne podkreślenie zasługują funkcje rewitalizacji w odniesieniu do obiektów zabytkowych, stanowiących dziedzictwo kulturowe kraju. Rewitalizacja umożliwia przywracanie wartości tego typu obiektów w zakresie treści kulturowo-cywilizacyjnych, formy i substancji.

Występujące w Polsce zaniedbania rewitalizacyjne i generalnie nieprawidłowości w przestrzennym zagospodarowaniu kraju utrzymują się mimo uznanych formalnie wzorców, reguł i metod rewitalizacji, stanowiących jej swoisty kanon. Wzorce te wynikają z akredytowanych przez Polskę międzynarodowych idei programowych, sformułowanych przed kilkudziesięciu laty, m.in. w:

- Karcie Ateńskiej (z 1931 i 1933 r.), określającej ogólne normy postępowania konserwatorskiego (1931 r.) i postulowane zasady nowoczesnego projektowania urbanistycznego (1933 r.)²²;
- Konwencji Haskiej z 1954 r., ustanawiającej definicję dobra kulturalnego i sposobów jego ochrony, w tym ochrony nieruchomości mających status zabytku;
- Międzynarodowej Karcie Konserwacji i Restauracji Zabytków i Miejsc Zabytkowych, przyjętej w 1994 r. (jako tzw. Karta Wenecka – kontynuacja Karty Ateńskiej) i określającej zasady konserwacji oraz restauracji zabytków;

²² <http://www.zabytki-tonz.pl/pliki/karta%20atenska.pdf>.

- dokumentach Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków i Miejsc Historycznych (International Council on Monuments and Sites, ICOMOS) – pozarządowej eksperckiej organizacji utworzonej w 1965 r. w Warszawie z siedzibą zarządu w Paryżu²³.

Mimo że dokumenty te zostały przyjęte przed kilkudziesięciami laty i ukierunkowane były na racjonalizację procesów rewitalizacji i rozwoju miast oraz eliminację w skali międzynarodowej nieprawidłowości w tym zakresie, w Polsce nieprawidłowości te wciąż się utrzymują, a niektóre wręcz nasilają. Wymienić tu można, m.in.: patologie, przed którymi przestrzegano już m.in. w analizach zawartych w Karcie Ateńskiej, w tym takie jak:

- dominacja ekonomicznych kosztem społecznych aspektów rozwoju miast;
- ekonomiczna spekulacja w sektorze nieruchomości dokonująca się kosztem dbałości o otwartą przestrzeń publiczną;
- podporządkowanie rozwoju miast i rozwoju gospodarczego krótkookresowym interesom spekulacyjnym;
- podporządkowanie koordynacji typów, wielkości i lokalizacji zakładów przemysłowych, biur i mieszkań jedynie wymogom ekonomicznym, z pominięciem innych kryteriów, w tym społecznych, przestrzennych i ekologicznych;
- prymat interesów komercyjnych kosztem preferencji mieszkańców miast.

Aktualne są też, wynikające z wymienionych klauzul międzynarodowych, postulaty sanacyjne ukierunkowane na takie kształtowanie miast, aby:

- respektowana była wolność jednostki, z jednoczesnym umożliwieniem działań na rzecz zbiorowości i społeczności lokalnych;
- do obszarów mieszkaniowych przylegały przestrzenie otwarte, a miasta dysponowały dostatecznymi przestrzeniami rekreacyjnymi.

Rewitalizacja miast powinna być zatem zintegrowana z długofalowym, strategicznym kształtowaniem społeczno-ekonomicznego i ekologicznego rozwoju kraju oraz z długookresowymi planami jego przestrzennego zagospodarowania. Taka integracja jest warunkiem efektywnego, trwałego rozwiązywania problemów społecznych, swego rodzaju „węzłów gordyjskich” XXI w., jakie wynikają z przemian cywilizacyjnych, przynoszących m.in. dezindustrializację i związane z tym nie tylko pozytywne, ale i negatywne następstwa, takie m.in. jak: wykluczenie społeczne, cyfrowe oraz trudne problemy demograficzne, w tym starzenie się ludności.

Literatura

1. Anusz S., Bielecka E., Ciolkosz A., Kozubek E., 2008, *Monitoring zagospodarowania przestrzennego – Rekomendacje dla KPZK*, Warszawa.
2. Bindé J., 2002, *L'avenir du temps*, Le monde DIPLOMATIQUE.

²³ <http://www.icomos-poland.org/pdf/statut.pdf>.

3. Drewe P., 2008, *Koncepcje rozwoju miast i regionów miejskich w Europie*, [w:] Kukliński A. i in., 2008, *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Warszawa.
4. *Failures at the top*, The Economist, May 3rd 2007.
5. Friedman T. L., 2006, *Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku*, Poznań.
6. Frydman R., Goldberg M.D., 2007, *Imperfect Knowledge Economics: Exchange Rates and Risk*, Princeton.
7. Galar R., 2008, *Rozwój zależny od ścieżki i kreowanie ścieżek rozwoju w ujęciu adaptacyjnym, na przykładzie Nokii*, [w:] Kukliński A. i in., 2008, *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Warszawa.
8. *Globalny fajrant – Z Jeremy Rifkinem rozmawia Jacek Żakowski*, Gazeta Wyborcza, 28.12.2001.
9. Hardin G., 1968, *The Tragedy of the Commons*, „Science”, nr 162.
10. Heffner K., Marszał T., 2006, *Uwarunkowania rozwoju małych miast*, Warszawa.
11. Hooke A., 1998, *Fuzje i przejęcia*.
12. *Japan's property markets, Building wealth*, „The Economist”, Jan 3rd 2008.
13. Jażdżewska I., 2006, *Nowe przestrzenie w mieście ich organizacja i funkcje*. XIX Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Łódź.
14. Kaczmarek T., Pysz P., 2004, *Ludwig Erhard i społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa.
15. Kloten N., 1997, *Makroökonomische Stabilisierungspolitik – Erhards Positionen und Vorbehalte*, [w:] Wünsche H.F., Eucken Hrsg. v. E., Hensen K.P., 1997, *Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung*, Bonn.
16. Kukliński K., 2001, *Od G.O.W. do G.O.W. Od gospodarki opartej na węglu do gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] *Gospodarka oparta na wiedzy*, pr. zb. pod red. A. Kuklińskiego, KBN.
17. Leszczyński A., 2005, *Ziemia Obiecana*. Wersja 2, Gazeta Wyborcza, 27.05.2005.
18. Mączyńska E., 2007, *Czynniki kreatywności i destrukcji w gospodarce przelomu*, [w:] Piontek B. (red.) *Rozwój – godność człowieka – gospodarowanie – poszanowanie przyrody*.
19. „Monitor Polski” z 2001 r., Nr 26, poz. 432.
20. Pławski W., 2006, *Netokracja i konsumtariat, czyli nowy podział społeczny w epoce Internetu*, <http://www.teberia.pl/news.php?id=5250>.
21. Pysz P., 2005, *Państwo i ład gospodarczy w ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej*, [w:] *Ład gospodarczy jako efekt działalności państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa.
22. Rifkin J., 2000, *Die Teilung der Menschheit*, FAZ nr 186, 12.08.2000.
23. Rifkin J., 2001, *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie*.
24. Rifkin J., 2003, *Wiek dostępu. Nowa kultura hiperkapitalizmu, w której płaci się za każdą chwilę życia*, Wrocław.
25. Rončević B., 2008, *Rola dyskursu strategicznego w procesie tworzenia nowej ścieżki rozwoju*, [w:] Kukliński A. i in., 2008, *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Warszawa.
26. Rousseau J.M., 2008, *Europejskie regiony w kontekście globalnej bitwy o przyszłość*, [w:]

- Kukliński A. i in., 2008, *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Warszawa.
27. Sachs J., 2006, *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*, Warszawa.
 28. Soderqvist J., Bard A., 2006, *NETOKRACJA. Nowa elita władzy i życie po kapitalizmie*.
 29. Staniszki J., 2003, *Zwierzę niepolityczne*, Wydawnictwo Antyk – Marcin Dybowski, Komorów.
 30. Sztaba S., 2004, *Nasilenie zjawiska aktywnego poszukiwania renty w krajach postkomunistycznych na tle wybranych krajów rozwiniętych*, Warszawa.
 31. Thurow L. C., 1999, *Przyszłość kapitalizmu*, Wrocław.
 32. Toffler A. i H., 1996, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Poznań.
 33. Toffler A., 1989, *Trzecia fala*, Warszawa.
 34. Toffler A., 2002, *Szok przyszłości*, Poznań.
 35. Toffler A., 2003, *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, Poznań.
 36. UNFPA, 2007, *Sytuacja Ludności Świata 2007. Uwolnienie potencjału, płynącego z rozwoju obszarów miejskich*,
http://www.unic.un.org.pl/swp/2007/streszczenie_raportu.php.
 37. Wierzbicki A.P., *Nowa Futurologia*, http://www.pte.pl/pliki/2/11/Nowa_Futurologia.pdf.
 38. Wojciechowski J., 1998, *W otmętach trzeciej fali*, Gazeta Bankowa nr 1, 4 stycznia 1998.
 39. Zorska A., 2001, *Piąta fala. Strategiczne aspekty międzynarodowych fuzji i przejęć*, Master of Business Administration – Pismo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego i Międzynarodowej Szkoły Zarządzania, nr 4 (51) lipiec/sierpień 2001.
 40. Żakowski J., 2005, *W szponach ryzyka*. Wywiad J. Żakowskiego z U. Beckiem, Polityka nr 25.
 41. Żakowski J., 2008, *Ekonomia niepewności. Z Romanem Frydmanem o tym, dlaczego ekonomiści wciąż się mylą*, rozmawia Jacek Żakowski, Polityka nr 10 (2644), Niezbędnik Inteligenta nr 14.
 42. <http://www.icomos-poland.org/pdf/statut.pdf>.
 43. <http://www.zabytki-tonz.pl/pliki/karta%20atenska.pdf>.
 44. http://www.nieruchomosci.beck.pl/index.php?cid=33&id=126&mod=m_aktualnosc, data pobrania 14.06.2008.
 45. <http://www.mrr.gov.pl/Rozwoj+przestrzenny/ESPON/espon1.htm?Druk=1>.
 46. <http://prawo.uni.wroc.pl/~kwasnicki/CytatyEkon.htm>.

4. Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej

4.1. Wprowadzenie. Ewolucja sposobu prowadzenia procesów rewitalizacji w Europie

Definicja przyjęta przez Komitet Naukowy Projektu w lutym 2008 r. brzmi: *Rewitalizacja jest to skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju.*

Jest to definicja dobrze opisująca powszechnie akceptowany w Unii Europejskiej paradygmat rewitalizacji oraz aktualnie prowadzoną politykę rewitalizacji w krajach europejskich i USA.

Tak szerokie rozumienie procesów rewitalizacji, akcentujące rozwój gospodarczy, społeczny i kulturowy oraz aktywność wszystkich uczestników – czynnych i biernych – tych procesów, aktywność egzekwowaną wymogiem współpartnerstwa w podejmowaniu decyzji i ich realizacji, jest stosunkowo świeżej daty. Poprzedziło je kilkadziesiąt lat debat naukowych i politycznych, powolna ewolucja treści programów fizycznej i społeczno-gospodarczej sanacji funkcjonowania miast (obszarów zurbanizowanych), ściśle powiązana ze zmianami ustroju funkcjonowania państwa (dekoncentracja i decentralizacja uprawnień decyzyjnych) i kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego. Zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze wymusiły **przejście od dyskusji nad środkami realizacji celów**, indywidualnie formułowanymi przez poszczególne kraje (społeczności lokalne) **do zmiany samych celów i nadania im wymiaru jakościowego**; ich realizacja wymaga znacznie szerszego instrumentarium działania. Już sam fakt odejścia od doktryny państwa klasowego do doktryny społeczeństwa obywatelskiego musiał pociągnąć za sobą radykalną zmianę paradygmatu rewitalizacji (miast, obszarów zurbanizowanych, terenów poprzemysłowych), niezależnie od zmian (mód) doktryny i praktyk ekonomicznych (interwencjonizm, liberalizm, neoliberalizm). Procesowi upodobniania się realizowanych praktyk (polityk) rewitalizacyjnych sprzyjała wspólna polityka Unii Europejskiej, ustanawiająca obowiązujące zasady działania (w tym pomocy publicznej – subsydiarności, pomocniczości/dodatkowości, komplementarności, spójności), ramy prawne, wymuszające dostosowywanie krajowych przepisów i praktyk do wymogów unijnych, a także obowiązujące doktryny – wzrostu zrównoważonego,

spójności społecznej, równej konkurencji czy wiodącej roli harmonijnego rozwoju regionalnego i ekologicznych metod wytwarzania. Co więcej, przestrzeganie ustanowionych ram działania pozwala na korzystanie z funduszy unijnych (fundusze strukturalne, fundusz spójności, różnego rodzaju fundusze inicjatyw wspólnotowych – w tym, kolejno, URBAN, URBACT¹) bądź bezpośrednio finansujących przedsięwzięcia rewitalizacyjne, bądź przeznaczanych na projekty, których realizacja tworzy przyjazne warunki dla implementacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych (infrastruktura, kapitał ludzki). Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, iż powstawanie wspólnych dla krajów Unii Europejskiej przepisów formułowania i realizacji polityki rewitalizacyjnej, trwające niewiele dłużej niż 10 lat do podpisania w 2007 r. „Karty lipskiej”, będącej deklaracją wspólnego stanowiska państw UE w zakresie polityki miejskiej, jest wtórne wobec uprzedniej ewolucji paradygmatu w krajach starej Unii. To właśnie **daleko posunięta jednorodność stawianych sobie obecnie, przez poszczególne kraje, celów i podobieństwo stosowanych narzędzi ich realizacji, pozwoliły na sformułowanie wspólnego dla UE paradygmatu rewitalizacyjnego, integralnie wpisującego się w podstawowe priorytety unijne – konwergencji i spójności terytorialnej oraz zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego**. Najpierw dopracowano się wspólnej opinii na temat celów i zasad polityki rewitalizacyjnej, a dopiero potem mógł zostać przyjęty wspólny, unijny sposób podejścia do procesów rewitalizacyjnych. Rewitalizacja jako taka nie stała się jednak, jak do tej pory, przedmiotem sformułowania wspólnej polityki europejskiej – zasady jej prowadzenia pozostały domeną rozwiązań krajowych, tak jak i mieszkalnictwo czy planowanie przestrzenne. Brak wspólnej polityki w tym zakresie ma szczególnie duże znaczenie dla nowo przyjętych krajów postkomunistycznych – nie mają one za sobą wieloletniej historii doświadczeń, a więc dysponują mniejszym kapitałem ludzkim i społecznym, nie posiadają adekwatnych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, struktur i organizacji. Mają za to, narosłe przez dziesięciolecia gospodarki nakazowej, ogromne potrzeby rewitalizacyjne, a brak polityki wspólnotowej znakomicie ogranicza ich możliwości w uzyskaniu funduszy pomocowych na przedsięwzięcia rewitalizacyjne².

¹ Obecnie, w perspektywie finansowej 2007-2013, działania finansowane uprzednio w ramach Inicjatywy Wspólnotowej Urban (wsparcie rewitalizacji społeczno-gospodarczej przestrzeni miejskiej) realizowane są w ramach regionalnych programów operacyjnych i finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

² Dobrym przykładem tego jak niezbędne jest, dla tych krajów, dodatkowe finansowanie jest historia rewitalizacji landów wschodnich – po połączeniu Niemiec w 1989 r. Ale jest to także dobra egemplifikacja prawdziwości tezy o tym, że same środki pieniężne problemu nie rozwiązują. Wschodnie Niemcy mogły korzystać nie tylko ze znaczących funduszy, ale także wprost z gotowego i pozytywnie zweryfikowanego sposobu organizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, zapisanych prawem zasad postępowania. A mimo tego, to swoiste, ogromne przedsięwzięcie rewitalizacyjne nie jest uznawane za udane. Adekwatne do realizowanego paradygmatu rewitalizacji postawy ludzkie, społeczne, ich doświadczenia i oczekiwania, poziomy integracji, wiedza i umiejętności – w tym współdziałania, a więc wszystko to co składa się na kapitał ludzki, intelektualny stanowią warunków niezbędny do osiągnięcia sukcesu.

Historyczne ukształtowanie, w powojennej Europie, wspólnego paradygmatu rewitalizacji było możliwe ze względu na znaczne, fundamentalne podobieństwa krajów Europy Zachodniej, twórców UE. Wszystkie należały do krajów demokratycznych, we wszystkich funkcjonowała gospodarka rynkowa, ale także we wszystkich działania rewitalizacyjne uznawano – bardziej lub mniej formalnie – za obowiązek władzy publicznej i finansowano, w dużej mierze, ze środków publicznych. Różniły je ukształtowane historycznie sposoby funkcjonowania państwa (instytucje, poziom decentralizacji decyzji, kultura polityczna), organizacja rynku, a także organizacja stosunków między państwem a gospodarką. **Podobieństwa wyznaczały przestrzeń konwergencji** realizowanej przez nie polityki: gospodarczej, społecznej, urbanizacyjnej; **różnice – przestrzeń możliwych wariantów rozwiązań szczegółowych**, w tym stopień interwencji państwa w życie społeczne i gospodarcze, wybór konkretnych instytucji i instrumentów realizacji wytyczonych celów, poziom finansowania rewitalizacji ze środków publicznych.

Wykształcenie się wspólnego paradygmatu rewitalizacji miast (terenów zurbanizowanych) zdaje się dowodzić przewagi siły oddziaływania podobieństw nad różnicami, ich fundamentalnego znaczenia dla wytyczania kierunków rozwoju cywilizacyjnego w Europie. Powszechna zgoda na europejską wykładnię treści i roli rewitalizacji w życiu społeczeństw oznacza także formalne **nadanie jej cechy usługi publicznej, a więc przypisanie władzy publicznej** (niezależnie od zmieniających się zapisów bieżącej polityki) **odpowiedzialności za przebieg i skutki przebiegu procesów rewitalizacji**.

Metody finansowania procesów rewitalizacji mają, w dłuższym okresie, charakter wynikowy; ramy dla zbioru możliwych rozwiązań inżynierii finansowej, wybór instrumentów finansowych, a także źródła pochodzenia środków finansowych są w znacznej mierze zdeterminowane z jednej strony politycznie osadzonym i realizowanym paradygmatem rewitalizacji, z drugiej zaś – specyficznymi dla każdego kraju potrzebami, uwarunkowaniami organizacji państwa i gospodarki, oczekiwaniami społecznymi, kulturą zawierania umów społecznych i rozwiązywania konfliktów, poziomem zamożności. Dodatkowym, **istotnym kryterium różnicującym, przesądzającym o konkretnym wyborze danego instrumentu finansowego jest sposób strukturyzacji polityki rewitalizacyjnej**, podział odpowiedzialności i zadań między uczestników uruchamianych procesów (szczebel centralny, lokalny, regionalny, podmioty gospodarcze, mieszkańcy, organizacje społeczne i gospodarcze) oraz **sposób instytucjonalizacji** ich działań.

Analiza realizowanej na przestrzeni lat przez Francję, Wielką Brytanię, Niemcy czy Holandię polityki rewitalizacyjnej ukazuje szerokie, zróżnicowane spektrum stosowanych instrumentów finansowych i to przy jednocześnie niezwykłym podobieństwie stawianych sobie celów działania – zmieniających się w (podobnym) czasie³. Różne też

³ Od prostej odbudowy miast po wojnie, poprzez budowę mieszkań dla słabszych ekonomicznie grup ludności, remonty istniejącej substancji mieszkaniowej, a potem i usługowej, restaurację zabytków, infrastrukturę techniczną i społeczną, społeczną rewitalizację osiedli i dzielnic aż po dzisiejszą aktywizację ekonomiczno-społeczną, realizowaną na zasadach partnerstwa ze społecznościami lokalnymi. Można powiedzieć – od mieszkaniówki do upodmiotowienia wszystkich uczestników procesów społecznych i gospodarczych i pobudzania zrównoważonego wzrostu.

były (są) źródła i sposoby pozyskiwania funduszy, jednak wspólną cechą dla wszystkich jest, jak już wyżej powiedziano, znaczący udział środków publicznych. Odmienny dobór instrumentów finansowych był zaś w dużej mierze wtórny w stosunku do rozwiązań instytucjonalno-prawnych przyjętych dla organizacji przebiegu procesów rewitalizacji. Ale i w tym przypadku obserwujemy **wspólne trendy zmian w wyborze narzędzi finansowych**: sukcesywne (a w latach 90. już szybkie) odchodzenie od instrumentów fiskalnych (ulgi podatkowe, cła, „podatek czynszowy”) na rzecz subsydiów (McGreal i in. 2002, Adair i in. 2003), powszechne posługiwanie się grantami kierowanymi do władz lokalnych, upowszechnianie się (lata 90., Francja, Wielka Brytania) kontraktowej formy przyznawania grantu, często połączone z kierowaniem ich do innych podmiotów niż władze publiczne – podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, sukcesywne odchodzenie od posiłkowania się specjalnymi (także i specjalnie dla tych celów tworzonymi, instytucjami finansowymi (takimi jak *Caisse de Depot*-Francja, KfW-Niemcy), zmniejszanie roli lub znaczenia korporacji publicznych (rządowych, lokalnych) – np. Urban Development Corporation w Anglii, szybkie (od końca lat 90.) upowszechnianie się PPP. **Efektom takiej właśnie ewolucji jest stale rosnący udział środków prywatnych w przebiegu procesów rewitalizacyjnych**, świadomie stymulowany i wzmacniany coraz powszechniej wymogiem zawarcia kontraktu czy partnerstwa.

Z perspektywy ponad 40. lat, porównując punkty startu z rozwiązaniami obecnie stosowanymi, ewolucja, o której wyżej mowa, wydaje się wyraźnie ukierunkowana. Ale nie we wszystkich krajach przebiegała ona płynnie; nie wszystkie przechodziły te same etapy. I tak:

► **Francja**, jest przykładem kraju, który przeszedł wszystkie opisane wyżej etapy ewolucji polityki rewitalizacyjnej – zarówno jeśli chodzi o zmianę (rozszerzenie) celów rewitalizacji, jak i zmianę instrumentarium finansowego, instytucjonalnego, programowego.

Specyfiką Francji było generowanie dużej ilości programów, w krótkich stosunkowo odstępach czasu⁴, nadawanie im rangi planu narodowego (integralna część uchwalanych co 5 lat Planów Narodowych), przy czym rzeczywiste, realne zmiany paradygmatu rewitalizacji miały miejsce w okresach dłuższych; podobnie często zmieniał się podmiot (nazwa) formalnie odpowiedzialny za realizację projektów rewitalizacji, kreowano wiele nowych jednostek zarządzających, a zmiany doktryny rewitalizacji instytucjonalizowano – system kontraktów był instytucjonalną odpowiedzią na potrzebę decentralizacji i zwiększenie efektywności coraz większych wydatków publicznych przeznaczanych na cele rewitalizacji, a doktryna *societe d'economie mixte* – na potrzebę pozyskiwania kapitału prywatnego oraz współdziałania organizacji społecznych, pozarządowych; pro-

⁴ Np. po niespełna 5-letnim okresie funkcjonowania programu narodowego *Contrat de Ville* (będącego integralną częścią planu narodowego, już w połowie lat 90., zainicjowano nowy program rewitalizacji *Pacte de relance pour la Ville*, by po 2 latach powrócić CDV, a od 2000 roku uchwalić kolejną, mocno zmodyfikowaną wersję.

ces decentralizacji w dużej mierze miał więc charakter bardziej dekoncentracji środków i działań (projekty) niż decentralizacji decyzji programowych, a rola szereblu krajowego pozostawała przez większość analizowanego tu okresu wiodąca.

Do specyficznych uwarunkowań Francji, mających istotny wpływ na podejmowane decyzje, tak strategiczne jak i rodzaju wykorzystywanych instrumentów czy instytucji finansowych, należa(ły): realizowanie (przez dziesięciolecia) ekstensywnej doktryny rozwoju miast (nowe osiedla dołączane do miasta (peryferia), z przewagą funkcji sypialnianych, generujące w przyszłości nowe problemy społeczno-kulturowe, szybszy (przez ok. 30 lat), niż mieszkań własnościowych, rozwój sektora mieszkań społecznych-czynszowych (HLM), finansowanych ze środków publicznych (subwencje państwowe, subwencje gmin, odrębny podatek na ten cel od przedsiębiorstw, preferencyjne kredyty z *Caisse de Depot* – gromadzącej tanie, korzystające z ulgi podatkowej, oszczędności ludności).

Specyfiką Francji było też funkcjonowanie znacznego, państwowego (lub silnie uzależnionego od państwa) potencjału instytucjonalno-finansowego obsługującego rządowe, regionalne i lokalne, programy, w tym i rewitalizacyjne, oraz związany z tym szeroki, rozbudowany i skomplikowany wachlarz stosowanych instrumentów finansowych; z początkiem roku 2000 rozpoczął się proces oddzielania części publicznej od działań rynkowych i upraszczania instrumentarium finansowego.

► **Niemcy** są modelowym przykładem kraju, w którym opisana wyżej ewolucja paradygmatu rewitalizacji, rozumiana jako rozszerzanie celów – od fizycznej sanacji budynków mieszkalnych poprzez uruchamianie aktywności społecznej i gospodarczej w oparciu o upodmiotowienie podmiotów biorących udział w procesach społecznych i gospodarczych – następowała sukcesywnie, konsekwentnie, ale **w warunkach** niezwykłej **stabilności prawnoinstytucjonalnej**. Innymi słowy, zmiana celów nie wymagała znaczących zmian **organizacji** nowo formułowanych programów i struktur zarządzających nimi, zmiany doktryny finansowania i uwarunkowanego nią instrumentarium finansowego czy innego podziału ról między uczestników procesów rewitalizacji. Stworzony na początku lat 70. model rewitalizacji (ustawa rewitalizacyjna⁵) okazał się dostatecznie pojemny, by wypracowane przed laty organizacyjne i finansowe zasady działania można było stosować do realizowania rozszerzonego spektrum celów nawet czterdzieści lat później.

Jak się wydaje, zadecydowały o tym następujące założenia – zapisane w odrębnej, wspomnianej wyżej, Ustawie Rewitalizacyjnej (od 1986 r. – integralna część Kodeksu Budowlanego), na których został model ten oparty:

⁵ Gesetz über städtebauliche Sanierungs – und Entwicklungmassnahmen-Städtebauförderungsgesetz – StBauFG, 1971 r. W 1986 r. Ustawa Rewitalizacyjna połączona zastała z ustawą Federalne Prawo Budowlane (BBauG) w jeden akt prawny – Prawo Budowlane. W 2004 r. nowelizacją wprowadzono elementy związane z prawem europejskim, przebudową miast i rewitalizacją społeczną.

- a) rewitalizacja jest przedsięwzięciem, **dokonywanym w interesie publicznym** i służy dobru publicznemu. W ustawie określono jak należy to rozumieć – enumeratywnie wyliczając jej właściwości⁶;
- b) odpowiedzialność za sformułowanie i prowadzenie przedsięwzięć rewitalizacyjnych spoczywa na gminach. One też decydują o sposobach organizacji przedsięwzięć (samodzielnie lub korzystając z instytucji powiernika – firmy zatwierdzonej przez właściwy urząd);
- c) na rewitalizację przeznaczają się środki publiczne w proporcji: 1/3 środki gminne, 1/3 środki landu, 1/3 środki federalne. Udział środków prywatnych zwiększa fundusze przeznaczane na przedsięwzięcie. W przedsięwzięciu muszą brać udział prywatni inwestorzy;
- d) corocznie uchwalany jest dodatkowy dokument przedstawiający aktualną politykę federalną w zakresie finansowania rewitalizacji⁷. Wymienia się w nim aktualne priorytety (np. wzmocnienie funkcji centrotwórczych czy niwelowanie konfliktów społecznych), określa warunki finansowania struktur programowych oraz warunki skorzystania ze specjalnych instrumentów finansowych (kredytu KfW), ulgi podatkowe związane z finansowaniem budynków (na obszarach rewitalizacji) i zabytków;
- e) każde przedsięwzięcie rewitalizacyjne poprzedzone musi być etapem przygotowania, konsultacji i negocjacji społecznej oraz podpisaniem **umowy urbanistycznej** z właścicielami nieruchomości zlokalizowanych na obszarze objętym rewitalizacją, określającej zadania inwestycyjne, porządkowe i obowiązki partnerów, dostosowane do ich możliwości;
- f) po zakończeniu przedsięwzięcia następuje (jawne) rozliczenie nakładów i korzyści – ewentualne straty inwestora są refundowane ze środków publicznych (i *vice versa*).

Funkcjonujący od początku lat 70. niemiecki model okazał się na tyle podatny na ewolucję paradygmatu rewitalizacji, iż pozwolił na bezkolizyjne przechodzenie z etapu na etap: lata 70. – rewitalizacja fizyczna, 1975-1985 – tzw. ostrożna rewitalizacja (z rozbudowanymi elementami pomocy społecznej), 1986-2001 – tzw. klasyczna rewitalizacja (opisana powyżej) uzupełniona pod koniec lat 90. programami rewitalizacji społecznej oraz od 2001 r. – faza współczesna, uzupełniona o odrębne zasady dla starych (zbliżona do formy klasycznej) i nowych landów (dodatkowe fundusze oraz towarzyszące programy dot. transformacji ustrojowej przedsiębiorstw) oraz zasady realizacji projektów w formie PPP.

⁶ Ust. 4 art. 136 mówi, iż przedsięwzięcia rewitalizacyjne powinny przyczyniać się do tego aby:

- struktura zabudowy rozwijała się w całym kraju zgodnie z wymaganiami społeczeństwa,
- wspierana była poprawa struktury gospodarki,
- struktura osadnicza odpowiadała wymaganiom ochrony środowiska, zdrowym warunkom życia i pracy ludności oraz rozwojowi ludności,
- istniejące części miejscowości podlegały rozwojowi i sprostały wymogowi ochrony zabytków (Bryx 2008).

⁷ „Porozumienie w zakresie udzielania pomocy finansowej krajom związkowym w celu wspierania działań rewitalizacyjnych” (*Verwaltungsverständigung – VV*).

W porównaniu do modelu francuskiego, model niemiecki charakteryzuje się większą, realną decentralizacją (decyzje programowe podejmowane na szczeblach lokalnych), a także większą podatnością na uruchamianie współdziałania (aktywności) wszystkich uczestników procesów rewitalizacji.

► **Wielka Brytania** jest dobrym przykładem kraju w pełni respektującego, tak w programowaniu jak i praktyce współczesną, szeroką definicję rewitalizacji. Stosuje jednak istotnie odmienny od uprawianego w innych krajach model programowania i prowadzenia procesów rewitalizacyjnych. Specyfiką Wielkiej Brytanii jest precedensowy system prawa i to on w dużej mierze zdecydował o odmienności stosowanego w niej instrumentarium prawnoinstytucjonalnego i finansowego, a przede wszystkim o odmiennych sposobach organizowania przedsięwzięć i procesów rewitalizacyjnych.

Z punktu widzenia stawianych rewitalizacji celów, Wielka Brytania przeszła przez wszystkie, opisane wyżej, etapy ewolucji – tak jak inne kraje europejskie. Ewolucja ta następowała jednak szybciej, wyprzedzając w stosunku do np. Francji i Niemiec: wcześniej zarzucono w niej przedsięwzięcia ograniczające się do fizycznej odnowy substancji mieszkaniowej, wcześniej powiązano ideę rewitalizacji z uruchomieniem aktywności społecznej i ekonomicznej, z koniecznością wykreowania partnerstwa jako sposobu osiągnięcia wzrostu zrównoważonego. Wielka Brytania przeszła też w latach 80. przez etap, nie występujący w innych krajach europejskich – prywatyzacji wielu usług zaliczanych dotąd do publicznych i zarządzanych przez podmioty publiczne, w tym m.in. budownictwo społeczne; był to też okres intensyfikacji prób wykorzystania podmiotów prywatnych, ich kapitału i kwalifikacji, do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w których wyznaczano im większą rolę i znaczenie. Być może właśnie brak ustroju kodeksowego i stosunkowo wysoki poziom decentralizacji władzy publicznej (silna pozycja gmin, mała ilość ministerstw) zdecydowały o względnie szybkim przechodzeniu od prostych przedsięwzięć remontowych i modeli jednosektorowych do dużych, skomplikowanych, ale kompleksowych przedsięwzięć społeczno-ekonomicznych, wymagających kompetentnych partnerów. Jak się wydaje, doświadczenia etapu „prywatyzacyjnego” zaowocowały szybszym, niż gdziekolwiek indziej, upowszechnieniem PPP.

Specyfiką Wielkiej Brytanii jest: **wielość programów, wielość instytucji finansowych i zarządzających** (niezależnie od gmin), **wielość partnerstw** – dla znacznej ilości projektów, udział w przetargu obwarowany jest wymogiem współuczestnictwa podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych, **wielość przedsiębiorstw** (publicznych, publiczno-prywatnych i stowarzyszeń) – zakładanych na użytek programu, a nie tylko pojedynczego przedsięwzięcia. To one razem tworzą brytyjski system organizacji procesów rewitalizacyjnych i pełnią wiele z tych ról, które we Francji i Niemczech przypisano przede wszystkim gminom⁸.

⁸ Francuzi zastosowali ten sposób organizacji w *Contrat de Ville*, ale np. w latach 1994-1998, na 360 000 gmin działało tylko 214 CDV opartych na partnerstwie nowo utworzonych przedsiębiorstw, organizacji społecznych i strukturach politycznych (w tym gminy) (Jadach-Sepiolo 2008).

Wielka Brytania jest także niekwestionowanym liderem w posiłkowaniu się partnerstwem nie tylko społecznym, ale i ekonomicznym (PPP). Najwcześniej z wszystkich krajów europejskich wprowadziła regulacje prawne (*Private Finance Initiative* – 1992 r.) i zaczęła stosować ją także dla potrzeb rewitalizacji; można też powiedzieć, iż najwcześniej przyznała rewitalizacji właściwość usługi publicznej.

► **Holandia**, tak jak i wyżej opisane kraje, przeszła wszystkie etapy ewolucji paradygmatu rewitalizacji, nieco później jednak weszła w fazę decentralizacji struktur programowych i zarządczych – opracowywanie programów i uprawnienia zarządzania nimi przekazano do kompetencji gmin wraz z grantami (na finansowanie tych działań) udzielanymi z *Urban Renewal Fund*, utworzonym w 1985 r. Dopiero jednak utworzenie, w 2002 r. drugiego funduszu (*Investment Budget for Urban Renewal-IUR*) pozwoliło na realne odejście od scentralizowanego systemu subwencjonowania projektów na rzecz grantów zarządzanych przez gminy. Od połowy pierwszego dziesięciolecia XXI wieku (*Action Programme for Urban Renewal* – 2005 r.) sformułowano zalecenia (najbardziej pożądane rozwiązania) sposobu konstruowania programu i przedsięwzięć, w tym pozyskiwania kapitału prywatnego i społecznego.

Specyfika Holandii polega na stosunkowo niskim poziomie potrzeb rewitalizacyjnych (lata 50., 70.), bardzo nietypowej strukturze własnościowej mieszkań (53% – własność prywatna, do użytku własnego, 47% – mieszkania na wynajem: gros z nich (36%) o regulowanym czynszu, których właścicielem są *Housing Associations* (spółki bliźniaczo podobne do polskich TBS-ów), długoletniej, silnej centralizacji finansowania przedsięwzięć (projektów) rewitalizacyjnych – do 2000 r. funkcjonowało aż 432 rodzaje grantów (Górczyńska, Muzioł-Węclawowicz, 2008) zarządzanych centralnie), braku środków na realizację programów rewitalizacji na poziomie lokalnym – do roku 1985, kiedy to utworzono *Urban Renewal Fund*. Do tego czasu w Holandii realizowano przede wszystkim indywidualne projekty, nie zawsze składające się na spójny program, a realizację programów gminy zmuszone były opierać na *Housing Associations*, posiadających dostęp do kapitału (ze szczebla centralnego), potencjał kadrowy, umiejętności organizacyjne.

Decentralizacja uprawnień i zmiana sposobu finansowania – stworzenie URF i IUR upodmiotowiły gminy jako podstawowego autora programów lokalnych i rzeczywistego koordynatora działań innych uczestników realizacji projektów. IUR II – kolejna wersja centralnego budżetu na cele rewitalizacji wraz z liberalizacją wymogów⁹ stawianych gminom przy przydziale grantu, stworzyła im realne warunki do samodzielnego prowadzenia polityki rewitalizacyjnej, w tym wyboru partnerów i narzędzi finansowych.

⁹ Warunkiem otrzymania grantu przez gminę jest przygotowanie programu (strategii) działania na okres 5-10 lat. Gmina sama więc decyduje o sposobie poprawy swojej konkurencyjności oraz poprawie jakości życia mieszkańców. Program jest ewaluowany przez donatora grantu (IUR) pod kątem realizacji celów społecznych i gospodarczych, urbanistycznych, a nie w kategoriach ilościowych (np. ilość mieszkań czy wyburzeń) (Górczyńska, Muzioł-Węclawowicz 2008).

Znaczny zakres swobody przyznany obecnie gminom w zakresie formułowania programów rewitalizacji oraz nabyte przez dziesięciolecia doświadczenia prowadzenia projektów rewitalizacyjnych (zasilanych grantami ze szczebla centralnego) stworzyły przyjazny grunt dla szybkiego upowszechniania się w Holandii partnerstwa publiczno-prywatnego, także i dla celów rewitalizacji.

Szczegółowy opis ewolucji polityki rewitalizacji miast (terenów zurbanizowanych) w czterech wyżej opisanych krajach zawarty jest w odrębnych raportach. Kraje te stanowią jednorodną, dobrą grupę porównawczą nie tylko ze względu na wieloletnią ciągłość ustrojową, podobny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i zamożności, ale też na bardzo zbliżone cele, jakie formułowały w realizowanych przez siebie politykach rewitalizacyjnych. Osiągały je mimo odmiennych sposobów organizowania procesów przez nie uruchamianych, innych struktur zarządzania nimi, innych instytucji prawno-politycznych i w konsekwencji posiłkowania się często odmiennymi instrumentami finansowymi. **Innymi słowy, w demokratycznych krajach gospodarki rynkowej, stawiających sobie te same cele, wybór instrumentarium instytucjonalno-finansowego jest wtórny w stosunku do stosowanego sposobu organizowania usług publicznych (rewitalizacja) i sposobu funkcjonowania państwa; wybór poziomu publicznej interwencji finansowej od poziomu zamożności, a w dłuższym okresie, także od efektywności tych narzędzi.** Oznacza to jednak także, że proste naśladowanie praktyk stosowanych z powodzeniem w kraju x może być nieskuteczne i mało efektywne w kraju o odmiennie ukształtowanej strukturze państwa i prawa¹⁰, odmiennym poziomie kapitału społecznego. Jest to też wskazówką dla takich krajów jak Polska, które stoją dopiero przed wyzwaniem opracowania polityki rewitalizacji – na poziomie instrumentarium finansowego nie można swobodnie przenosić wzorców dobrych praktyk bez upewnienia się, że środowisko prawne, instytucjonalne, gospodarcze i społeczne będzie sprzyjać ich skutecznemu funkcjonowaniu; trzeba uprzednio ustrukturyzować zarządzanie procesami rewitalizacyjnymi w zgodzie ze sposobem funkcjonowania państwa.

Nie jest zatem przypadkiem, iż każdy z wyżej opisanych krajów wybrał inną strukturę organizacji i chętniej używał innych instytucji i instrumentów, innego systemu finansowania; każdy stosował model najbardziej adekwatny do swoich potrzeb i uwarunkowań. Upraszczając można powiedzieć, że poszczególne kraje stosują różne modele:

- Francja – model kontraktowo-publiczny,
- Niemcy – model kodeksowo-publiczny,
- Wielka Brytania – model programowo-partnerski,
- Holandia – model projektowo/programowo-publiczny.

Jest to oczywiście typologia przedstawiona z perspektywy dnia dzisiejszego, niewzględniająca w pełni etapów rozwoju. Jak się wydaje, modele te są w stanie opisać

¹⁰ Dobrą egzemplifikacją tego stwierdzenia jest przykład Wielkiej Brytanii próbującej, z miernym powodzeniem, wprowadzić (koniec lat 80.) – na wzór Francji – instytucję kontraktów.

praktykę stosowaną i przez inne kraje, mogą więc stanowić użyteczne narzędzie, także na etapie prac nad programowaniem nowych rozwiązań.

4.2. Instrumenty i instytucje finansowe

4.2.1. Podstawowe instrumenty finansowe stosowane w procesach rewitalizacyjnych

Do najczęściej stosowanych instrumentów w praktyce rewitalizacyjnej należą:

Dotacje – środki publiczne przekazywane beneficjentom w różnej formie: grantu, subwencji, refundacji wydatków, spłaty części oprocentowania, dotacji ogólnej i celowej itp.

Niezależnie od nazwy, ich forma prawna i związane z nią prawa i obowiązki były i są różne w każdym kraju. Częściowe ujednoczenie zasad w tym zakresie wprowadziły przepisy unijne¹¹, nadal jednak nazwy określające przekazywanie środków publicznych na finansowanie tych samych działań używane są zamiennie.

Najpowszechniej stosowaną formą dotacji są granty udzielane ze szczebla centralnego gminom (miastom); coraz częściej mają one charakter grantów otwartych, udzielanych pod lokalne strategie i programy (Niemcy, Holandia, Wielka Brytania) lub programy i projekty (Francja – w formie kontraktu na wykonanie, Wielka Brytania, Holandia); w przypadku Niemiec i Holandii oraz od 2005 r. niektórych programów w Wielkiej Brytanii¹², granty udzielane gminom nie są szczegółowo monitorowane i rozliczane – ewaluacja następuje po zakończeniu okresu, na który są przekazywane i polega przede wszystkim na weryfikacji stopnia zapisanych w strategii celów (tożsamy z celami – kryteriami przyznania grantu). **Następuje też powszechne wycofywanie się z subwencjonowania ze szczebla centralnego poszczególnych projektów na rzecz subwencjonowania programów**, chociaż w np. w Holandii forma ta jest jeszcze stosunkowo często praktykowana¹³, a we Francji (kontrakty) ma ona bardziej charakter dekoncentracji środków niż decentralizacji decyzji programowych.

Grantów (subwencji), kierowanych **do jednostkowych projektów, udzielają przede wszystkim gminy** (miasta), ze środków otrzymanych ze szczebla centralnego i własnych. We wszystkich opisanych wyżej krajach stosuje się przepisy prawne zobowiązujące gminy do wspierania tylko projektów realizowanych we współpartnerstwie z podmiotami prywatnymi. Mimo rozszerzenia definicji rewitalizacji o wiele aspektów rynkowych i coraz częstszego pozyskiwania prywatnych podmiotów gospodarczych do przedsięwzięć rewitalizacyjnych, **dotacja jest jednak nadal instrumentem powszechnie stosowanym**, umożliwi bowiem realizację celów „czysto” społecznych i rekompensuje partnerom prywatnym mniejsze, z tego tytułu, dochody. Powszechna, nie tylko

¹¹ Przede wszystkim dyrektywy z zakresu pomocy publicznej i swobody konkurencji.

¹² *Local area business growth incentive* – między 2005-2007 r. 300 jednostek władzy lokalnej uzyskało około 300 mln GBP środki na pobudzenie i promocję wzrostu gospodarczego (Guzik 2009).

¹³ Funkcjonuje nadal 114 tytułów takich grantów (Górczyńska, Muzioł-Węclawowicz 2008).

niemalejąca (także w wymiarze wartościowym), ale raczej we wszystkich krajach rosnąca popularność stosowania instrumentów grantowych jest świadectwem przyznania rewitalizacji, nie tylko w teorii, ale i w praktyce, atrybutu usługi publicznej, a wymóg udziału kapitału prywatnego nie wynika z prostego dążenia do zastąpienia nim środków publicznych. Jest to świadoma decyzja o „dodatkowości” kapitału publicznego, u podstaw której leżą: stworzenie warunków uzyskania efektu „lewarowania” (multiplikowania) nakładów publicznych i zwiększenia nakładów ogółem. Co więcej, udział kapitału prywatnego, weryfikującego racjonalność ekonomiczną przedsięwzięcia, jest też koniecznym (choć nie dostatecznym) warunkiem sukcesu przedsięwzięcia, w tym jego zrównoważonego rozwoju.

Popularności stosowania grantów sprzyjają także unijne regulacje: obowiązek przestrzegania zasady swobody konkurencji – stymulujący m.in. do odchodzenia od fiskalnych metod motywowania podmiotów ekonomicznych (ulgi podatkowe) oraz zasada komplementarności, regulująca poziom dopuszczalnej pomocy ze środków unijnych w stosunku do krajowego poziomu finansowania projektu.

Instrumenty dłużne – obejmują wszelkie sposoby pozyskiwania środków na sfinansowanie zamierzonych działań, opierające się na zaciąganiu zobowiązań finansowych (pożyczaniu), które trzeba będzie wypełnić – dług trzeba będzie zwrócić. Do najczęściej stosowanych w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych należą: **kredyty, pożyczki, obligacje** (w tym municypalne), **leasing**, w tym leasing zwrotny. **Z kredytów i leasingu** korzystają wszystkie podmioty biorące udział w przedsięwzięciu rewitalizacyjnym; obligacje municypalne to instrument używany przez władze publiczne; **pożyczki** to instrument dedykowany przede wszystkim małym i średnim przedsiębiorstwom oraz podmiotom ekonomii społecznej, a więc podmiotom ekonomicznie zbyt słabym, by móc sprostać wymogom prawa bankowego i korzystać z kredytu.

Kredyt, pożyczka, leasing operacyjny i finansowy, obligacje (bony komercyjne) – to instrumenty dobrze znane; dla potrzeb niniejszego raportu rezygnujemy z ich szczegółowego opisu. **Obligacje municypalne** – papiery wartościowe emitowane przez gminy, są instrumentem finansowym zastępującym kredyt; źródłem finansowania nie są banki, ale środki rynku kapitałowego. Banki mogą oczywiście być ich nabywcą, najczęściej są też organizatorami emisji. Usługi finansowe związane z emisją, obrotem i transferem papierami wartościowymi nie podlegają przepisom prawa zamówieniach publicznych. Dla podmiotów publicznych oznacza to skrócenie okresu przygotowania aplikacji o środki dłużne, zmniejszenie kosztów przygotowania aplikacji. Koszty obsługi obligacji są zbliżone do kosztów obsługi kredytu, podobnie jak okres, na jaki zaciągane jest zobowiązanie. Podstawową różnicą, obok możliwości uniknięcia przetargu, jest możliwość nieformułowania konkretnego celu, na jaki chce się pozyskane środki przeznaczyć. W przypadku kredytu cel musi być zazwyczaj precyzyjnie określony, a środki wypłacane są transzami, sukcesywnie w miarę kończenia poszczególnych, określonych w umowie kredytowej, etapów inwestycji. W przypadku posiłkowania się obligacjami komunalnymi nie ma takiej konieczności. Celem emisji może być cały projekt, może być program, a nawet strategia rewitalizacji. Dlatego też jest to instrument chętnie uży-

wany przez gminy dla celów finansowania programów i projektów rewitalizacyjnych, podobnie jak do dużych (długotrwałych) liniowych inwestycji infrastrukturalnych.

Leasing zwrotny polega na umowie zbycia, na rzecz leasingodawcy, nieruchomości, przy zachowaniu (nieprzerwanie) prawa do jej użytkowania. W zamian za to prawo, leasingobiorca wnosi opłaty w określonych terminach, a po pokryciu całości wyłożonych przez nabywcę (powiększonych o marżę) nakładów, nieruchomość wraca do pierwotnego właściciela. Umowa może przewidywać dokonanie renowacji (rozbudowy) i zarządzanie nieruchomością. Korzyści tej formy „odwróconego” kredytu polegają na: uzyskaniu dodatkowej płynności finansowej, uniknięciu konieczności pozyskania i wyłożenia całości kapitału potrzebnego na remont (rozbudowę), a tym samym uniknięciu konieczności (zazwyczaj) obciążania budżetu długiem, uniknięciu angażowania swoich służb do realizacji inwestycji lub zlecenia jej w drodze przetargu. Jest to więc forma instrumentu dłużnego szczególnie interesująca dla gmin, które w ramach realizowanego projektu rewitalizacyjnego chcą poprawić stan techniczny lub zmienić funkcję nieruchomości, która docelowo ma pozostać własnością publiczną. Leasing zwrotny oczywiście jest droższy od klasycznego kredytu zaciąganego przez gminę, ale ww. korzyści, które przynosi, mogą być wyższe od kosztów kredytu.

Znaczące zmiany, jakie zaszły w europejskiej doktrynie rewitalizacji znalazły swój wyraz także w zmianie opinii na temat kosztów przedsięwzięcia finansowanego z kredytu zaciąganego przez władzę publiczną *versus* podmiot prywatny. Jeszcze do niedawna funkcjonował niekwestionowany pogląd, iż pozyskuje ona środki dłużne taniej, ze względu na większą wiarygodność wywiązania się z zobowiązań finansowych; nie bez znaczenia był też duży rozmiar zaciąganych przez nią zobowiązań. Ta prawda przekłada się zazwyczaj na decyzję bezpośredniego uczestnictwa gminy (działalność gospodarcza, społeczna, kulturowa) w projektach rewitalizacyjnych, determinuje przyjmowany w nich podział odpowiedzialności i strukturę działań. W istotny sposób ogranicza to możliwość wykorzystania podmiotów prywatnych (ich umiejętności, kapitału, a także misji – NGO) w realizowanych przez gminę przedsięwzięciach. Odejście od praktyki rozliczania przedsięwzięć rewitalizacyjnych w kategoriach przede wszystkim efektywności ekonomicznej (poniesionych nakładów, projektów), zmieniło diametralnie sytuację. Rozszerzenie celów rewitalizacji o aspekty społeczne i kulturowe oraz związane z tym wsparcie ze środków publicznych kierowane do **programów rewitalizacji** (a nie tylko projektów) wymusiło rozszerzenie kryteriów ich oceny a ustawienie, na pierwszym miejscu, jako wiodącego, kryterium **skuteczności realizacji celu (programu)**, dla którego dane przedsięwzięcie jest realizowane (społecznego, kulturowego, ale także rozwoju ekonomicznego w przyszłości), wydłużyło horyzont czasowy, w jakim rachunek ekonomiczny jest dokonywany. Wynik rachunku przeprowadzanego w oparciu o tak ustawione kryteria nierzadko pokazuje, że rzeczywisty, pełny koszt nakładów przedsięwzięć realizowanych przez podmioty prywatne nie zawsze jest wyższy, a bywa wręcz niższy – także i dlatego, iż angażując swoje środki podmiot prywatny lepiej nimi zarządza.

Instrumenty kapitałowe – to wszystkie formy pozyskania kapitału, które bezpośrednio i trwale dostarczają środków finansowych dla realizacji przedsięwzięcia. Nale-

żą do nich: podniesienie udziałów własnych, wniesienie udziałów (kupno akcji) przez bezpośrednich współinwestorów, wniesienie kapitału inwestorów nie bezpośrednich – funduszy inwestycyjnych czy funduszy *venture capital*. Pozyskanie kapitału nie wiąże się z zaciąganiem długu, który musi zostać spłacony z przychodów, które dane przedsięwzięcie wygeneruje, po jego ukończeniu. Instrumenty kapitałowe nie zwiększają zatem kosztów finansowych realizacji przedsięwzięcia i nie generują tym samym wyższego poziomu ryzyka. Co więcej, ryzyko to jest dzielone między wszystkich współinwestorów, co jednak oznacza, konieczność podziału osiągniętych korzyści, podziału adekwatnego do zaangażowanego kapitału i przyjętego na siebie ryzyka.

Dla podmiotów prywatnych biorących udział w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, decydującym kryterium o wyborze instrumentu kapitałowego jest jego efektywność.

W przypadku podmiotu publicznego liczy się dodatkowo źródło zasilenia – jeśli jest prywatne, oznacza to częściową (mniejszościową/większościową) prywatyzację. Wymaga to zatem przyzwolenia społecznego, stanowi o politycznym charakterze tej decyzji i często decyduje o wydłużeniu procesu przygotowania projektu. Jest to decyzja względnie trwała, wymaga zatem odpowiedniego umocowania w dokumencie strategiczno-politycznym. Problem ten nie istnieje, gdy partnerem wnoszącym kapitał jest podmiot publiczny. Była to jedna z przyczyn, dla których tworzono, w wielu krajach europejskich, **publiczne** (państwowe i komunalne) **instytucje finansowe** – banki i fundusze, agencje (Francja, Wielka Brytania, Niemcy, Holandia) oraz **instytucje „zasobowe”** – pozyskujące grunty i inne nieruchomości wnoszone aportem do projektów (przede wszystkim Wielka Brytania).

Od połowy lat 90. następuje sukcesywne wycofywanie się z tworzenia równoległej do rynkowej, publicznej infrastruktury finansowo-inwestycyjnej. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy jest rewolucyjna **zmiana** jaka zachodzi **w doktrynie sposobu świadczenia przez władzę publiczną usług** (publicznych), w tym rewitalizacji – **z doktryny władania** przekształca się ona **w doktrynę zarządzania, sterowania procesami świadczenia usług** – przy zachowaniu odpowiedzialności za poziom i jakość tego świadczenia; działalność gospodarcza staje się domeną podmiotów gospodarczych. W nowo rodzącej się koncepcji, nieracjonalne jest utrzymywanie odrębnego, publicznego sektora, wykreowanego przecież dla obsługi podmiotów publicznych realizujących cele *stricte* gospodarcze, tym bardziej, iż efektywność instytucji, które go tworzą jest zazwyczaj niższa od efektywności uzyskiwanej przez instytucje prywatne, a cele które realizują, mogą być osiągnęte drogą zlecenia usług (w tym subwencjonowania) lub partnerstwa publiczno-prywatnego. Liderem tych zmian jest Wielka Brytania, gdzie władze publiczne wszystkich szczebli nie tylko stymulują (porozumienia partnerskie) narodzenie się (już w latach 80.) całego nowego sektora specjalizujących się w rewitalizacji przedsiębiorstw prywatnych (*Urban Development Corporations*), ale i (20 lat później) rezygnują z monopolistycznej roli programowania, a także i koordynowania procesów rewitalizacyjnych na rzecz prywatnych przedsiębiorstw (Przedsiębiorstwa Regeneracji

Miast, Przedsiębiorstwa Rozwoju Gospodarczego¹⁴, pozostawiając sobie jednak prawo do miejsca w ich Radach Nadzorczych; zamiast bezpośredniego udziału kapitałowego stosuje się tu publiczne finansowanie kosztów działania takiego przedsiębiorstwa (po 33%: władze lokalne (gmina), regionalne – *Regional Development Agency* (RDA), szczebel centralny – *English Partnerships* (EP)). Rozwiązanie brytyjskie bardzo przypomina niemiecką, funkcjonującą od lat i umocowaną ustawowo instytucję – Powiernika, choć ta działa na zasadzie zwykłego zlecenia wykonania usługi specjalistycznej firmie prywatnej; instytucja brytyjska tworzona jest nie tylko w oparciu o porozumienie publiczno-prywatne, strona prywatna jest także konglomeratem wielu wiodących lokalnych aktorów życia gospodarczego i społecznego – największych firm, przedstawicieli organizacji społecznych i stowarzyszeń (Guzik 2009).

Instrumenty fiskalne – obejmują różnego rodzaju podatki oraz ulgi, zwolnienia i odroczenia podatkowe: podatek dochodowy, VAT, ulgi celne, podatki od czynności prawnych, podatki od nieruchomości, specjalnie stanowione podatki (nawet jeśli nie mają takiej nazwy, np. podatek płacony przez francuskie przedsiębiorstwa na budowę mieszkań systemu HLM, zwiększenie opłat pobieranych za wynajem i przekazywanych na cele rewitalizacji¹⁵). Instrumentarium fiskalne może być kierowane do wszystkich podmiotów w kraju – np. ulgi podatkowe dla właścicieli budynków (ulga remontowa, budowa), podatek stosowany nadal w Irlandii czy podatek płacony przez przedsiębiorstwa francuskie na rzecz budownictwa społecznego lub (i) tylko uczestników przedsięwzięcia. Istnieje też praktyka kar podatkowych – płaconych przez inwestora, który podjął zagospodarowanie działek niezabudowanych w przypadku, gdy rynek oferował dużą ilość nieruchomości (Wielka Brytania).

Od przynajmniej 20 lat trwa debata, zarówno wśród ludzi nauki jak i polityków, na temat efektywności i skuteczności stosowanych instrumentów finansowych, wspierających procesy rewitalizacji; najbardziej zażarte spory toczą się wokół przewagi formy grantów nad formą instrumentów fiskalnych. Zwolennicy instrumentów fiskalnych nie kwestionują zasadności posługiwania się formą grantowego finansowania procesów rewitalizacyjnych – istnieje pełna zgoda co do tego, iż instrumenty fiskalne nie generują wystarczająco dużych strumieni kapitałowych, niezbędnych dla realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych; nie kwestionują także efektywności instrumentu grantowego, wskazują tylko na jego niską zdolność do stymulowania ekonomicznych zachowań prorewitalizacyjnych (w tym remonty, inwestycje) podmiotów niegospodarczych, a także MSP

¹⁴ *Urban Regeneration Companies, Economic Development Companies.*

¹⁵ Rozwiązanie stosowane w dużych miastach w USA; *Tax Incremental Financing* (TIF) oparty jest na podwyższeniu podatku od nieruchomości na dłuższy okres (ok. 5 lat – na określonym terenie – miasto, dzielnica, kwartał). Dla szkół, parków i innych publicznych obiektów niekomercyjnych wysokość podatku jest zamrażana. Finansowanie programu odbywa się z ze zgromadzonych przychodów poniesionego podatku. BID – podobny mechanizm, stosowany jednak dobrowolnie przez podmioty gospodarcze zainteresowane rozwojem, rewitalizacja konkretnego terenu, stosowany z powodzeniem w Kanadzie i USA, np. w Nowym Jorku. BID stosowany jest też w Wielkiej Brytanii (70 programów), Irlandii, Niemczech, Albanii i Serbii (McGreal i in. 2002, Guzik 2009).

i mini przedsiębiorstw. W praktyce, granty adresowane są do silnych albo (i) dużych firm lub finansują działalność „misyjną” NGO-ów, izb gospodarczych, stowarzyszeń. Właściciele nieruchomości czy małe przedsiębiorstwa nie są najczęściej w stanie podołać sformalizowanym wymogom procesu aplikacyjnego o granty, a z drugiej strony – przygotowanie programu grantowego skierowanego do bardzo szerokiej grupy beneficjentów, a potem jego realizacja, monitorowanie i rozliczenie jest trudne logistycznie i siłą rzeczy – drogie. Instrumenty fiskalne są pod tym względem znacznie bardziej użyteczne, znacznie łatwiej je uruchomić, a ich użycie jest tańsze; najważniejszym jednak ich atutem jest duża skuteczność stymulowania, jednostkowo niewielkich, ale w ogólnym rachunku, znaczących, dodatkowych nakładów – prywatnych środków i prywatnej aktywności – na rzecz rewitalizacji; podkreśla się także, że granty są adresowane do aktywnych grup ludności, a instrumenty fiskalne aktywność tą kreują.

Zwolennicy instrumentów fiskalnych nie postulują zastąpienia nimi grantów; postulują za to odejście od monokultury grantowej na rzecz programów stosujących wiele instrumentów, adekwatnie adresowanych do różnych uczestników procesu rewitalizacji.

W Irlandii, która w literaturze zajmującej się tą kwestią, stanowi pozytywny przykład skuteczności i efektywności ich stosowania (a która zmuszona jest się z nich sukcesywnie wycofywać), udało się przeprowadzić rewitalizację wielu miast (szteandarowym przykładem jest tu Dublin) i objęła ona większe tereny niż byłoby to możliwe, gdyby ich nie zastosowano, obok zresztą grantów.

W krajach UE, od ponad dekady, instrumenty fiskalne stosuje się w ograniczonym stopniu, z roku na rok coraz mniejszym; jedynym wyjątkiem jest utrzymywanie (niechętnie), malejących najczęściej, ulg od podatku dochodowego z tytułu kosztów remontów budynków, także konserwatorskich. Jest to wynik przyjętych zasad pomocy publicznej oraz zasad równej konkurencji, a może, jak to mówią zwolennicy stymulowania ulgami, jest to wynik interpretacji tych zasad. Dyskusyjne bowiem jest twierdzenie, iż zasada o pomocy publicznej czy równej konkurencji dotyczy w równej mierze przedsiębiorstw jak i osób fizycznych – właścicieli nieruchomości, także nowo budowanych; dyskusyjne jest także twierdzenie, iż naruszamy równość konkurencji zwalniając z części podatków przedsiębiorstwa (niezależnie od ich wielkości) inwestujące na terenach, na których realizowany jest program rewitalizacji. W przypadku osób fizycznych – właścicieli budynków mieszkalnych jest to tym bardziej niejasne, iż mieszkalnictwo jest wyłączone spod wspólnych regulacji unijnych; w przypadku developerów i przedsiębiorstw ulga podatkowa jest swoistym wynagrodzeniem za podjęcie inwestycji na terenie rewitalizowanym, wynagrodzeniem płaconym *ex post*, od momentu uzyskiwania przez nich dochodów, a więc po pozytywnej weryfikacji podjętego przez nich ryzyka, także finansowego. Niczym się to w zasadzie nie różni od wynagrodzenia wypłacanego przez władzę publiczną partnerowi prywatnemu w klasycznej umowie o PPP, a PPP jest przecież jednoznacznie zalecane w wytycznych UE jako efektywna metoda realizacji usług publicznych i coraz szerzej stosowane w praktyce unijnej.

W kilku krajach UE (m.in. Francja, Wielka Brytania, Niemcy) omijało(a) się zresztą tę restrykcyjną dla instrumentów fiskalnych interpretację zasad unijnych, tworząc (od początku lat 90.) na terenach objętych programem rewitalizacji specjalne sfery uprzywilejowane (pod różnymi nazwami – specjalnych stref urbanistycznych (Francja)¹⁶, przedsiębiorczości (Wielka Brytania), w których developerzy i przedsiębiorcy korzystali ze znacznych przywilejów podatkowych. Najczęściej stosowaną formą była ulga od podatku dochodowego w wielości do 50% wartości zainwestowanych środków.

Postulat powrotu do stosowania, komplementarnie do grantów, instrumentów fiskalnych, przede wszystkim w formie ulg od podatku dochodowego osób fizycznych – obecnych lub przyszłych użytkowników obiektów budowlanych – znajduje coraz to nowych zwolenników wskazujących na dwie jego, podstawowe zalety:

- zmniejszenie luki kapitałowej drogą absorpcji kapitału prywatnego,
- zwiększenie aktywności ekonomicznej dużych grup społecznych,
- zwiększenie integracji społecznej wokół realizowanego programu rewitalizacji.

W moim przekonaniu racjonalny byłby także powrót do wykorzystywania instrumentarium podatkowego motywującego do inwestycji gospodarczych (przemysł, usługi) na terenach objętych programami rewitalizacji. Jeśli powszechnie akceptujemy pogląd, iż działania rewitalizacyjne należą do grupy usług publicznych, a więc odpowiedzialność za nią jest domeną władzy publicznej, to udział kapitału prywatnego w procesach rewitalizacji może (jeśli nie powinien – tak jak to miejsce w PPP) być wynagradzany. Wynagrodzenie może przybrać w przyszłości charakter wzrostu wartości nieruchomości czy zwiększenia przychodów, ale aby do tego doszło, niezbędne bywa tymczasowe wsparcie finansowe, amortyzujące zwiększone ryzyko działania, a ulgi podatkowe są względnie tanim, precyzyjnie adresowanym, skutecznym instrumentem. Jeśli tak wspomagana inwestycja okaże się trafna ekonomicznie, ulga ta powróci do publicznego budżetu w formie większego strumienia płaconych podatków tak – zarówno od pojedynczego beneficjenta korzystającego z ulgi jak i od innych firm i mieszkańców szybciej rozwijającego się, zrewitalizowanego terenu. Jeśli inwestycja okaże się nie trafiona, ulga nie jest realizowana – nie ma bowiem dochodów od których można dokonywać odpisów.

Instrumenty poręczeniowe¹⁷ (gwarancyjne) oraz zabezpieczające ryzyko realizacji przedsięwzięcia – służą zmniejszaniu ryzyka niewywiązania się podmiotu zaciągającego zobowiązania finansowe lub (i) prawne. Ich istotą jest pojawienie się trzeciej strony kontaktu wierzyciel – dłużnik: gwaranta, poręczyciela tego zobowiązania.

¹⁶ W drugiej połowie lat 90. uruchomione zostało we Francji aż 717 Zones Urban Sensibles (ZUS) – Wrażliwe Strefy Urbanistyczne, w których przedsiębiorcy mogli korzystać z różnych przywilejów podatkowych; w 44 z nich – najbardziej zdegradowanych społecznie i ekonomicznie, MSP mogły liczyć na pięcioletnie zwolnienie z opodatkowania (Jadach-Sepiolo 2008).

¹⁷ Nazwa obejmuje całą grupę instrumentów zmniejszających ryzyko finansowe, zarówno instrumenty poręczeniowe, których funkcjonowanie regulowane jest Kodeksem Cywilnym, jak i gwarancji udzielanych przez podmioty prawne, podlegające regulacjom prawa gospodarczego.

Poręczenie czy gwarancje mogą dotyczyć:

- długu finansowego (zmniejszenie ryzyka braku spłaty poprzez zobowiązanie się do wstąpienia w obowiązki dłużnika w przypadku trwałego uchylania się przez niego z przyrzeczonej spłaty). Wysokość poręczenia (gwarancji) zależy od umowy i może dotyczyć całości lub części kapitału lub (i) odsetek. W praktyce występują wszystkie możliwe formy;
- realizacji przedsięwzięcia i należytego wykonania kontraktu (zmniejszenie ryzyka finansowego realnej realizacji umowy). Wysokość gwarancji zależy od umowy. Zazwyczaj jest to część (niewielka) kwoty umowy. Do tej grupy gwarancji zaliczyć możemy wiele produktów, takich jak np. i gwarancja usunięcia usterek czy zwrotu zaliczki;
- należytego, zgodnego z oczekiwaniem funkcjonowania projektu. Jest to rodzaj gwarancji udzielonej w celu zwiększenia wiarygodności trafności wyboru projektu (przedsięwzięcia) wykonawcy czy jego sposobu realizacji oraz ze względu na przyjęte cele projektu – poziomu efektywności, wielkości i jakości produkcji (świadczonych usług).

Najbardziej znanymi i najczęściej używanymi instrumentami poręczeniowymi są instrumenty służące ułatwieniu dostępu do środków finansowych (pierwsza tu wymieniona grupa), a więc zmniejszające ryzyko finansowe braku zwrotu pożyczonego kapitału. Oferują je przede wszystkim instytucje finansowe: banki oraz specjalistyczne instytucje typu fundusze poręczeniowe.

Instrumenty grupy drugiej i trzeciej oferują przede wszystkim przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe, ale także banki oraz specjalistyczne instytucje certyfikujące.

Poręczenia i gwarancje kosztują – zwiększają zatem koszty finansowania przedsięwzięcia. Jednak często ten dodatkowy koszt jest niezbędny; bez niego uzyskanie dostępu do kredytu czy pożyczki nie byłoby możliwe, tak ze względu na wysokie ryzyko finansowe jak i ryzyko prawno-logistyczne wykonania projektu. Poręczenie (gwarancja) grupy drugiej i trzeciej jest też coraz częściej formalnym wymogiem procesu aplikacji o wsparcie finansowe ze środków publicznych – nie tylko unijnych – oraz uczestnictwa w przedsięwzięciu realizowanym wspólnie z innymi podmiotami (partnerstwo).

Zmiany, jakie zaszły i nadal zachodzą w sposobach prowadzenia procesów rewitalizacyjnych, w istotny sposób wpływają na potrzebę stworzenia wyspecjalizowanego instrumentarium poręczeniowego na użytek wszystkich podmiotów biorących w nich udział, nie tylko podmiotów prywatnych. Dopóki gmina była podstawowym aktorem przedsięwzięć rewitalizacyjnych, dopóty nie istniała konieczność funkcjonowania innych niż proste formy poręczeń oferowanych przez rynek finansowy czy ubezpieczeniowy przede wszystkim prywatnym podmiotom, uczestniczącym w przedsięwzięciach w roli wykonawcy zlecenia otrzymanego od gminy. Poręczenie wykonania projektu wymagane od gminy mogło mieć miejsce w przypadku aplikowania przez nią (lub podmiot od niej zależny) o środki publiczne przyznawane z funduszy unijnych bądź na zasadach kontraktu (Francja, Wielka Brytania). Jednak ewolucja,

która obecnie ma miejsce, polegająca na odchodzeniu władzy publicznej od władania procesami urbanizacyjnymi (w tym rewitalizacji) na rzecz sterowania nimi, zwiększa nie tylko poziom ryzyka coraz szerzej przyjmowanego na siebie przez partnerów prywatnych, ale także poziom ryzyka ponoszonego przez władzę publiczną, przekazującą partnerom prywatnym odpowiedzialność zarówno bezpośredniej realizacji projektów, jak i coraz częściej ich programowania i koordynacji. Jak do tej pory, koszty zabezpieczenia tego ryzyka gminy przerzucają na partnera prywatnego. Równoległe zatem do zwiększającej się partycypacji partnerów prywatnych zmienia się także poręczeniowy sektor rynku finansowego. Przykładem tego jest coraz częstsze oferowanie przez banki produktów gwarantujących nie tylko zabezpieczenie ryzyka finansowego i coraz szersza oferta firm ubezpieczeniowych oferujących produkty zabezpieczające ryzyko braku realizacji przedsięwzięcia lub złego wykonania; świadczy o tym także szybki rozwój specjalistycznych instytucji certyfikujących, ubezpieczających należyte, zgodne z założonym, funkcjonowanie projektu. Jak się wydaje, jesteśmy świadkiem etapu przyspieszonej ewolucji rynku poręczeniowego.

Wraz ze wzrostem udziału partnerów (podmiotów) społecznych w przedsięwzięciach (programach) rewitalizacyjnych, którzy nie będą często w stanie ponieść kosztów takiego ubezpieczenia, władza publiczna będzie musiała część tego ryzyka przejąć na siebie, a więc także je ubezpieczyć; innym sposobem byłoby powiększenie zasilenia (wynagrodzenia) partnera prywatnego (grant, podwyższenie wynagrodzenia) o cenę zakupu zabezpieczenia.

Partnerstwo publiczno-prywatne – to instrument używany do realizacji wszelkiego rodzaju usług publicznych. Terminem partnerstwa publiczno-prywatnego określa się projekty inwestycyjno-eksploatacyjne realizowane, w oparciu o umowę długoterminową, **wspólnie – przez władze publiczne i podmioty sektora prywatnego** (podmioty rynkowe), których **celem jest** stworzenie niezbędnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, umożliwiającej **świadczenie usług publicznych**.

To co istotne w tej definicji, to wspólnota działań sektora publicznego i prywatnego – tworzona po to, by obaj partnerzy wspólnego działania mogli **dobrze** realizować cele, dla których istnieją: **partner publiczny** – świadczyć usługi publiczne, do czego zobowiązują go przepisy prawa, **partner prywatny** – prowadzić działalność gospodarczą i osiągać z tego tytułu zyski.

PPP nie jest więc – z założenia – **prywatyzacją** działań władzy publicznej, zwolnieniem jej z obowiązków świadczenia usług publicznych czy też odpowiedzialności za poziom dostępności do nich. **PPP zastępuje prywatyzację** poprzez oddzielenie od siebie domeny działań gospodarczych od domeny odpowiedzialności politycznej; **sprywatyzowane zostają działania gospodarcze** – proces inwestycyjny, eksploatacji i zarządzania projektem, jednak **poziom i jakość dostępnych społeczeństwu usług publicznych pozostaje nadal domeną odpowiedzialności władzy publicznej**.

PPP jest zatem swoistą hybrydą między domeną działań władzy publicznej i kapitału prywatnego, w dziedzinach stanowiących (w danym kraju) zadania władzy publicznej.

Idea podziału kompetencji przy realizacji zadań publicznych na kompetencje gospodarcze i polityczne oraz przypisanie ich odpowiednio kapitałowi prywatnemu i władzom publicznym, jest prosta i zrozumiała – bazuje bowiem na właściwych obu stronom umiejętnościach, dając tym samym szansę (przy tych samych nakładach) na zwiększenie wolumenu świadczonych usług publicznych oraz zwiększenie efektywności ich wytwarzania. Jest zatem pozytywną odpowiedzią na:

- potrzebę radykalnego zwiększenia inwestycji w sferze usług publicznych (zwiększenie wolumenu usług, jakości i standardów ich świadczenia),
- brak środków publicznych, które na ten cel mogą być wydatkowane,
- niską efektywność inwestycji realizowanych przez władze publiczne, wysokie koszty eksploatacji, niesprawne zarządzanie,
- złą opinię, jaka ciąży na prywatyzacji działań dostarczających usługi publiczne

i od kilkunastu lat PPP staje się coraz częściej stosowanym na świecie sposobem wytwarzania i świadczenia usług publicznych.

Kolebką idei PPP jest Wielka Brytania, gdzie po raz pierwszy (na początku lat 90.) opracowano (ustawa o *Private Finance Initiative* – 1992 r.) i wdrożono, na szeroką skalę, rozwiązania umożliwiające nie tylko angażowanie kapitału prywatnego do finansowania i budowy infrastruktury potrzebnej do świadczenia usług publicznych, ale także – w oparciu o tę samą, wieloletnią umowę – jej eksploatację, zarządzanie oraz z samo świadczenie tych usług. Początki wdrażania tego rozwiązania nie były imponujące, ale po roku 1997 wykorzystywanie formy PPP w Wielkiej Brytanii radykalnie nabrało tempa (do 2006 roku zrealizowano 660 projektów o wartości ok. 60 mld. GBP)¹⁸. Ocenia się, iż wykorzystanie PPP w Wielkiej Brytanii przyczyniło się do znacznego wzrostu inwestycji w sektorze publicznym (wzrost z 0,6% PKB w 1997 r. do 2,1% w 2006). Udział PPP w nakładach na inwestycje sektora publicznego szacuje się na ok. 13% inwestycji ogółem, a oszczędności z tytułu zmniejszenia kosztów inwestycji i świadczenia usług na 17%, niezależnie od możliwości pozyskania dodatkowego kapitału (Gajewska-Jedwabny 2007).

Poza niekwestionowanym liderem, jakim jest Wielka Brytania, do krajów szeroko i coraz częściej stosujących PPP należą w Europie: Irlandia, Hiszpania, Niemcy, Holandia, Portugalia, Francja; na świecie są to Australia i USA (*Raport MFW* 2005).

Przykładów stosowania PPP w dalekiej i bliższej historii można znaleźć wiele¹⁹, miały one jednak charakter incydentalny, specyficzny, a zatem niepowtarzalny. Dopóki

¹⁸ W powszechnej opinii stało się tak w wyniku podjęcia, po wygraniu wyborów przez Partię Pracy, decyzji o aktywnym włączeniu się rządu w upowszechnianie PPP. Jednym z najważniejszych działań było powołanie do życia instytucji koordynujących decyzje inwestycyjne władz publicznych szczebla rządowego i lokalnego, opracowujących standardy umów i zachowań oraz upowszechniających wiedzę o PPP (*Treasury Taskforce* – grupa zadaniowa przy Ministerstwie Finansów, a następnie Partnerships UK – prywatno-rządowa spółka).

¹⁹ Klasyczne przykłady to budowa Kanału Sueskiego, dostawy wodny pitnej do miast, usługi pocztowo-kurierskie, a w Polsce umowa koncesji o budowie i eksploatacji komunikacji tramwajowej w Łodzi (1923 r.).

ilość zadań publicznych była względnie mała, a znaczna ich część miała charakter nie tyle należnego powszechnie świadczenia, ile w dużej mierze pomocy społecznej (były kierowane przede wszystkim do niektórych, słabszych ekonomicznie grup społecznych), nie istniała potrzeba stworzenia odrębnego systemu rozwiązań instytucjonalno-prawnych dla realizacji infrastruktury niezbędnej do ich świadczenia. Dostępne i powszechnie stosowane metody, takie jak finansowanie z budżetów publicznych budowy, a potem remontów i eksploatacji, jak również kosztów samego świadczenia usług (komunikacja, transport, więzienia, funkcjonowanie administracji państwowej, wojsko, edukacja na poziomie podstawowym) były i racjonalne ekonomicznie i akceptowalne społecznie – ze względu na możliwe do pozyskania na te cele środki budżetowe (podatki). Sytuacja zaczęła się zmieniać wraz z rozwojem cywilizacyjnym (w tym i technicznym) społeczeństw demokratycznych i zmianą treści umowy społecznej organizującej społeczeństwa. Równy dostęp do dóbr i uprawnień, solidarność społeczna, upowszechnienie potrzeb wspólnych (drogi, szkolnictwo, łączność i telekomunikacja, służba zdrowia) spowodowały lawinowy wzrost inwestycji publicznych, wydatków na ich eksploatację i utrzymanie; wzrosły też wydatki na wynagrodzenia stale rosnącej liczby urzędników. Coraz bardziej skomplikowane technicznie i logistycznie projekty wymagały odpowiednio wysokich kwalifikacji, w tym umiejętności specjalistycznych: technicznych, menadżerskich, finansowych. Coraz większych umiejętności wymagało pozyskiwanie środków finansowych z rynku, narastał nie tylko opór społeczny przed zwiększaniem stóp podatkowych, ale także przekonanie o braku racjonalności zwiększania poziomu fiskalizmu, negatywnie wpływającego na skłonność do działalności gospodarczej, a więc i tempo wzrostu gospodarczego i w końcu – przyszły, możliwy do uzyskania strumień wpływów podatkowych.

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w Europie poszukiwano rozwiązania w prywatyzacji zadań publicznych i służącej ich świadczeniu infrastruktury. I w tym przypadku liderem była Wielka Brytania, gdzie udało się uzyskać przyzwolenie społeczne na komercjalizację wielu działań uznawanych do tej pory za zadania publiczne (np. transport kolejowy). W innych krajach okazało się to już niemożliwe do przeprowadzenia. Ale nawet w Wielkiej Brytanii władze publiczne nie mogły się pozbyć **odpowiedzialności** nie tylko za dostęp do usług świadczonych przez służbę zdrowia czy szkolnictwo powszechne (na coraz wyższym poziomie), ale i sądownictwo, więziennictwo, wojsko, drogi, gospodarkę odpadami komunalnymi, budownictwo społeczne (z prywatyzacji *building associations* wycofano się po krótkim czasie), gospodarkę wodno-kanalizacyjną, rewitalizację, a nawet transport lotniczy. Ze względów strategicznych dla bezpieczeństwa państwa, ale także ze względu na brak przyzwolenia społecznego na związane z prywatyzacją – zazwyczaj skutkujące wzrostem ceny – zmniejszenie dostępu do danego świadczenia czy też – jak to ma miejsce w przypadku rewitalizacji – możliwość jej przeprowadzenia.

PPP jest odpowiedzią na pytanie, co zrobić, jeśli nie mamy środków na nakłady umożliwiające świadczenie usług publicznych na poziomie oczekiwanym przez społeczeństwo, jeśli chcemy zmniejszyć koszty funkcjonowania sektora publiczne-

go, nie dostajemy przyzwolenia społecznego na prywatyzację zadań publicznych lub prywatyzacja ta jest nie możliwa – sektor prywatny nie jest nią zainteresowany. **Odpowiedź brzmi – prywatyzujemy działalność gospodarczą związaną ze świadczeniem usług publicznych, ale odpowiedzialność za poziom dostępności do tych usług, zgodny z przepisami prawa, pozostawmy nadal domeną władzy publicznej.** Sztuka polega na takim sformułowaniu umowy między stroną publiczną a prywatną, by obie strony mogły i chciały wywiązać się z przypisanych im ról.

Paradygmat, na którym opiera się koncepcja PPP można sformułować w następujący sposób:

- w demokratycznych krajach gospodarki rynkowej prawa i obowiązki władz publicznych i obywateli składają się na umowę społeczną. Jej gwarantem jest ogół przepisów prawnych, od konstytucji poczynając;
- władze publiczne nie są w stanie wywiązać się z przewidzianego prawem obowiązku świadczenia usług publicznych na poziomie prawnie zagwarantowanym i w standardach oczekiwanych przez obywateli;
- kapitał prywatny mógłby zastąpić władze publiczne w świadczeniu takich usług. Oznaczałoby to jednak poddanie usług publicznych działaniom praw rynkowych, z wszystkimi konsekwencjami z tego wynikającymi i w wielu przypadkach – ze względu na immanentną dla prywatyzacji komercjalizację świadczenia usług publicznych – złamanie umowy społecznej;
- dla rozwiązania tego dylematu istnieje potrzeba znalezienia nowej formuły działania, która zapewni uekonomicznienie działań stricte gospodarczych, które są konieczne dla wytwarzania usług publicznych, ale zagwarantuje jednocześnie cenę usług (dostęp) oraz standard ich świadczenia na poziomie określonym umową społeczną;
- powyższa formuła wyznacza obu stronom: władzy publicznej i podmiotowi prywatnemu zadania (obowiązki), które potrafią najlepiej realizować, dla których zostały zorganizowane. **Podmiot publiczny pozostaje nadal odpowiedzialny za warunki dostępu do danej usługi oraz jej jakość. Podmiot (kapitał) prywatny – przejmuje na siebie odpowiedzialność za skuteczność i efektywność jej wytwarzania.**

Wszystkie definicje opisujące PPP bazują na opisanym paradygmacie, inaczej co prawda akcentując cechy charakterystyczne takiego przedsięwzięcia.

Przykładowo:

- wg EBI – PPP to ogólna nazwa związków między sektorem prywatnym a organizacjami publicznymi, często **mających na celu wykorzystanie środków lub doświadczeń sektora prywatnego** w celu wsparcia sektora publicznego w dostarczaniu aktywów i usług (EBI 2004);
- wg Standard & Poor's – PPP to **jakikolwiek średnio lub długoterminowy związek między sektorem publicznym a prywatnym, oparty na takim podziale ryzyka i korzyści, który jest zgodny z umiejętnościami, doświadczeniami**

- i możliwościami finansowymi każdego z partnerów** w celu uzyskania oczekiwanych wyników (Standard & Poor's 2005);
- wg Komisji Europejskiej – nie ma wspólnej definicji na poziomie Wspólnoty. Uznaje się, że termin PPP odnosi się do **form współpracy** między władzami publicznymi a sektorem prywatnym, **których celem jest zapewnienie finansowania, budowy, modernizacji, zarządzania i utrzymywania infrastruktury służącej dostarczaniu określonej usługi** (*Zielona księga Partnerstw Publiczno-Prywatnych 2004*);
 - wg polskiej ustawy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym – **PPP to oparta na umowie (o PPP) współpraca** podmiotu publicznego i partnera prywatnego służąca realizacji zadania publicznego. **Przedmiotem umowy jest realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia na rzecz partnera publicznego za wynagrodzeniem.** Partner prywatny ponosi w całości lub w części nakłady na realizację przedsięwzięcia. **PPP (w rozumieniu ustawy) realizowane jest wtedy, gdy przynosi to korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji. Dodatkową korzyścią dla interesu publicznego jest w szczególności oszczędność wydatków podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie uciążliwości dla otoczenia²⁰.**

Z punktu widzenia obowiązującego obecnie w Europie paradygmatu rewitalizacji, szeroko zakreślającego takie cele, jak: pobudzenie aktywności społecznej i gospodarczej, pozwalającej na uruchomienie zrównoważonego wzrostu i zwiększenie spójności społecznej, a także akcentującego niezbędną – dla realizacji tych celów – oparcia sposobu jej prowadzenia na partnerskich związkach uczestników, PPP jest szczególnie przydatnym instrumentem. Pozwala bowiem nie tylko na pozyskanie kapitału prywatnego do niezbędnych działań inwestycyjnych, ale uruchamia procesy integracji ekonomicznej i społecznej dla realizacji programów czy projektów rewitalizacyjnych, integracji osiąganą, w dużej mierze, w wyniku podziału odpowiedzialności i związanego z nim, podziału ryzyka.

Jak już wyżej powiedziano, liderem PPP w Europie jest Wielka Brytania (patrz ryc. 4.1). Za przyczynę tego stanu rzeczy zazwyczaj uznaje się przewagę czasową – Wielka Brytania zaczęła stosować tę formę realizacji usług publicznych ok. 10 lat wcześniej niż inne kraje Europejskie. Jak się wydaje, ważniejsza poznawczo jest jednak odpowiedź na pytanie dlaczego Wielka Brytania zaczęła, systemowo, stosować PPP o tyle wcześniej?

²⁰ Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 28 lipca 2005 r.

Podsumowanie PPP według krajów i sektorów														
	Siedziby władz	Lotniska	Obrona	Mieszkalnictwo	Służba zdrowia	Informatyka	Porty	Więzienia	Ciężka kolej	Lekka kolej	Drogi	Szkoły	Sport i wypoczynek	Woda i ścieki
Austria	○	○			◐	○		○	◐		◐	○		○
Belgia		◐	○	◐					○	○	◐	○		◐
Dania	○						◐	○	◐		◐	◐	◐	
Finlandia			○		◐						◐	◐		○
Francja	◐	◐	○		◐		◐	◐	◐	●	●	○		●
Niemcy	◐	○	◐		○	◐		◐	◐	◐	◐	◐		
Grecja	◐	●									◐		◐	
Irlandia	○			◐	◐					◐	◐	◐		◐
Włochy	○	◐		○	◐		◐	○		◐	◐		◐	◐
Luksemburg		○				◐								
Holandia	○		○	○	○		○	○	◐		◐	◐		◐
Norwegia	○		○		◐			○	○		◐	◐		
Portugalia		○		○	◐	◐	○	○	○	◐	●	○		◐
Hiszpania	○	○			◐		●			◐	●	○	○	◐
Szwecja			○		○				○	◐	○			
Wielka Brytania	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●
Polska	○	○		○			◐		○	○	◐			◐
Cypr		◐					◐				◐			◐
Czechy		○	◐	○	○				○	○	◐	○	○	◐
Estonia					○	○					○	○		
Węgry				○	◐	○		◐		○	◐	◐	◐	◐
Bułgaria											○			◐
Litwa										○				
Łotwa				○							○			
Malta				○	◐									
Słowenia														◐
Słowacja		○									○			○
Rumunia				○	◐						◐		◐	◐
Turcja		◐							○	○	○			◐
Legenda	○ W trakcie dyskusji					◐ W trakcie procesu przetargowego zamówień publicznych								
	◐ Duża liczba zamkniętych projektów					● Duża liczba zamkniętych projektów, większość funkcjonuje								

Ryc. 4.1. Podsumowanie PPP według krajów i sektorów

Źródło: PricewaterhouseCoopers 2006.

W mojej opinii, zasadniczej przyczyny pionierskiej roli Wielkiej Brytanii w uruchomieniu tego instrumentu i szybkiej jego absorpcji w praktyce szukać należy w specyficznych, właściwych jej rozwiązaniach sposobu funkcjonowania państwa i prawa, a także pozytywnych doświadczeniach i wiedzy, jakie wyniesiono w okresie polityki szerokiej prywatyzacji lat 70. i 80.

Przedstawiona rycina nie wyróżnia (nie wyodrębnia) przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Mimo to, interesujące poznawczo jest zestawienie stopnia upowszechnienia PPP w czterech opisywanych w raporcie krajach z ich specyfiką, opisaną w rozdziale 1. (modele sposobu prowadzenia rewitalizacji). I tak:

Wielka Brytania (model programowo-partnerski) – najwięcej realizowanych projektów PPP, we wszystkich rodzajach usług publicznych, także przy rewitalizacji (patrz p. 4.1, p. 4.2.1).

Francja (model kontraktowo-publiczny) – drugie miejsce wśród krajów znajdujących się w zestawieniu; znakomita większość z nich to koncesje²¹, co tłumaczy jej względną wysoką pozycję w tym zestawieniu.

Niemcy (model kodeksowo-publiczny) – trzecie miejsce w powyższym rankingu, a więc bardzo wysokie, jeśli weźmiemy pod uwagę, iż PPP stosowane jest świadomie w Niemczech od ok. 5 lat.

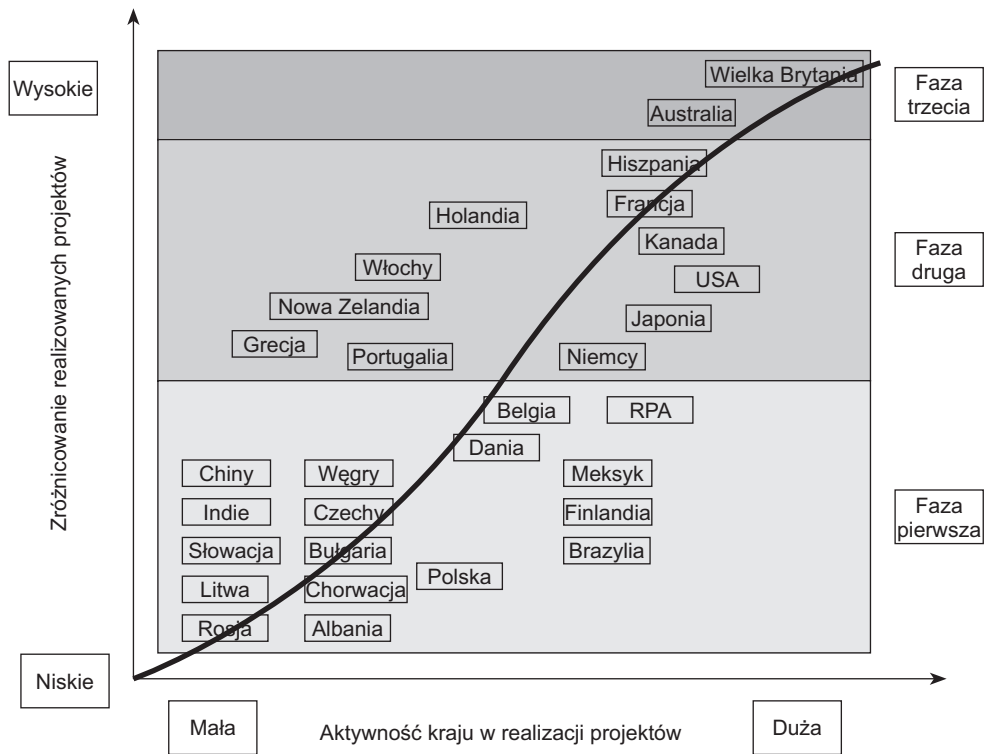
Holandia (model projektowo/programowo-publiczny) – ósme miejsce; o wysokiej pozycji w tym rankingu Włoch, Hiszpanii i Portugalii²² decyduje przede wszystkim duży rozmiar realizowanych przez nie projektów.

Analizowany tu wykres opisuje stosowanie PPP w ujęciu wartościowym – dostarcza informacji o wartości realizowanych projektów, a nie o ich liczebności – a więc częstotliwości stosowania tej formy realizacji usług publicznych. Aby odpowiedzieć na pytanie, na ile PPP stało się systemowym sposobem rozwiązywania problemu dostępności do usług publicznych, porównajmy analizowane dane ryc. 4.1 z ryc. 4.2, oceniającym dojrzałość rynku PPP w poszczególnych krajach.

Fazy, o których mowa na rycinie opisują poziom organizacji rynku PPP i stopień absorpcji PPP przez otoczenie instytucjonalno-prawne. **Faza pierwsza** obejmuje niezbędne, uprzyjaźniające **otoczenie i stymulujące do stosowania PPP**, regulacje prawne; **faza druga – zorganizowaną aktywność władz publicznych** w wykorzystywaniu tego instrumentu (w tym opracowywanie i upowszechnianie wzorców dobrych praktyk), **faza trzecia – wykształcenie struktur publicznych i rynku** aktywnie **koordynujących stosowanie PPP**, sformułowanie strategii upowszechniania.

²¹ W wytycznych unijnych (*PPP Green Papers*) koncesja jest uznawana za tzw. małe PPP.

²² Grecja, Hiszpania i Portugalia to kraje realizujące duże, infrastrukturalne projekty PPP, korzystające z zasilenia ze środków unijnych.



Ryc. 4.2. Zróżnicowanie realizowanych projektów w zależności od aktywności kraju w – realizacji projektów

Źródło: na podstawie Closing the Infrastructure Gap: the Role of PPP, Deloitte 2006, opracowanie Bartosz Mysiorski, Uwarunkowania PPP w Polsce, praca niepublikowana.

Fazę trzecią osiągnęły, jak do tej pory, jedynie dwa kraje anglosaskie: Wielka Brytania i Australia²³ – obydwa o ustroju prawa precedensowego, a więc opierającego wszelką działalność gospodarczą na umowie cywilno-prawnej (istota PPP), tym samym sposobie funkcjonowania państwa i gospodarki oraz podobnych fazach realizowanej polityki gospodarczo-społecznej. Ta specyfika niewątpliwie ułatwiła im wykorzystanie tego instrumentu, predysponowała do pionierskiej pozycji, a doświadczenia prywatyzyjnego okresu „thatcherizmu” te predyspozycje wzmocniły. Jednak, jak pokazuje przykład Niemiec, Holandii czy Francji, kodeksowy model funkcjonowania prawa oraz prymat publicznej, wyłącznej odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych, w małym stopniu dzielącej się ryzykiem, nie zamyka drogi przed stosowaniem PPP – jedynie opóźnia decyzję o systemowym jego stosowaniu. Wielka Brytania wprowadzała adekwatne dla PPP regulacje prawne sukcesywnie, równoległe do praktyki przygotowywania

²³ W Australii, nie ujętej na ryc. 4.1, udział realizowanych projektów PPP w stosunku do ilości projektów usług publicznych jest zbliżony do brytyjskiego.

i realizowania projektów PPP, konfrontując otrzymane efekty z założonymi, identyfikując bariery instytucjonalno-prawne, a następnie je usuwając. Pozostałe trzy omawiane tu kraje, stosujące system kodeksowy, po podjęciu decyzji o systemowym stosowaniu PPP, rozpoczęły działania od w miarę kompleksowych regulacji systemowych; miały też łatwiejsze zadanie – uczyły się na błędach już zidentyfikowanych. Wyprzedzająca, w stosunku do praktyki, organizacja rynku PPP (faza druga) przyniosła im w efekcie szybsze niż w Wielkiej Brytanii upowszechnianie tego instrumentu, nie tylko przy dużych projektach infrastrukturalnych, ale i w programach rewitalizacyjnych. We Francji sprzyjającą okolicznością była stosowana w rewitalizacji, od końca lat 80., formuła kontraktów i wypracowane wtedy wzorce umów oraz zdobyte doświadczenia; w Holandii – doświadczenia z długiego okresu stosowania modelu projektowego (granty, udzielane ze szczebla krajowego, bezpośrednio do projektów, a nie przez gminy, dostosowujące ich rozdział do lokalnych programów rewitalizacji). W świetle obecnie funkcjonującej w Europie doktryny rewitalizacji, PPP jest niezwykle użyteczne; jego istota – partnerstwo i jak największy udział kapitału prywatnego w finansowaniu projektu powodują, iż przyszłe procesy rewitalizacji są na niego skazane. Jak się wydaje, udział projektów PPP w procesach rewitalizacji będzie w najbliższych latach spektakularnie wzrastał, znacznie szybciej niż pozostałych, opisanych wyżej form finansowania.

4.2.2. Podstawowe instytucje finansowe stosowane w procesach rewitalizacji

Do podstawowych instytucji finansowych, biorących udział w procesach rewitalizacji możemy zaliczyć:

- a) instytucje bezpośrednio przekazujące środki finansowe na cele rewitalizacji, takie jak: budżet państwa, budżety gminne, budżety regionalne – działające poprzez swoje agendy (resorty, agencje);
- b) samodzielne publiczne podmioty gospodarcze – krajowe, regionalne i lokalne agencje rozwoju (rewitalizacji) oraz prawnie wyodrębniane fundusze;
- c) prywatne podmioty gospodarcze – banki, instytucje ubezpieczeniowe, instytucje leasingowe;
- d) instytucje hybrydowe – banki i fundusze (agencje), w tym pożyczkowe i poręczeniowe, tworzone przez władze publiczne (krajowe, regionalne i lokalne) dla obsługi programów rządowych.

Ich zadaniem jest uruchomienie instrumentarium finansowego umożliwiającego finansowanie przyjętych programów rewitalizacji. Rodzaj instytucji finansowych biorących udział w procesach rewitalizacyjnych oraz rola jaką w nich spełniają są w dużej mierze wypadkową sposobu organizacji przebiegu tych procesów; równolegle zatem do zmian zachodzących w paradygmacie rewitalizacji, celach przed nią stawianych i metodach ich osiągnięcia, zmieniało się znaczenie poszczególnych instytucji, a także sposób ich działania. Zmieniały się też produkty finansowe oferowane przez poszczególne instytucje. Możliwe warianty rozwiązań form instytucjonalnych stosowanych w poszczególnych krajach mieszczą się w przestrzeni ograniczonej czterema grupami czynników:

- zasadami określonymi doktryną demokratycznej gospodarki rynkowej,

- zasadami określonymi obowiązującym paradygmatem rewitalizacji, w tym przede wszystkim nadaniem rewitalizacji właściwości usługi publicznej,
- konkretnymi zapisami celów polityki rewitalizacji, formułowanej przez poszczególne kraje,
- strukturą organizacyjną stworzoną dla obsługi programów działania.

Pierwsze dwie grupy czynników ograniczających swobodę wyboru rozwiązań instytucjonalnych są identyczne dla wszystkich krajów „starej” UE²⁴; dwie pozostałe – są odbiciem specyfiki ich potrzeb oraz odmienności ustroju polityczno-prawnego.

Podstawowa, wspólna dla wszystkich krajów świadomie realizujących politykę rewitalizacji grupa rozwiązań instytucjonalnych związana jest z przyjętym na siebie przez władzę publiczną i realizowanym obowiązkiem finansowania procesów rewitalizacyjnych, a więc uruchomieniem dotacji, grantów, subsydiów. Forma tych instytucji (a, b) przybierała jednak różny kształt w zależności od konkretnych zapisów celów realizowanej polityki i przyjętej struktury organizacji zarządzania realizacją tej polityki. Sukcesywnie następująca zmiana jej celów zmieniała także podział ról i zadań w całym systemie instytucji finansowych – świadome stymulowanie wzrostu udziału kapitału prywatnego w procesach rewitalizacyjnych skutkowało wzrostem znaczenia instytucji prywatnych (banki, fundusze) (c) i hybrydowych (d); rola tych ostatnich ulega jednak coraz większemu ograniczeniu, z trzech podstawowych powodów:

- sukcesywnego odchodzenia od instrumentów fiskalnych, pozwalających na gromadzenie względnie taniego pieniądza w takich instytucjach,
- konsekwentnego wprowadzania zasady równej konkurencji,
- rozszerzania stosowania metod partnerstwa – publiczno-prywatnego, zwalniających stronę publiczną z konieczności bezpośredniego finansowania projektów.

Przywołane w rozdziale 4.1 modele sposobu prowadzenia polityki rewitalizacji dobrze tłumaczą także różnice w strukturze instytucji finansowych w poszczególnych krajach.

I tak:

Francja (model kontraktowo-publiczny) – do czasu wprowadzenia polityki *Contrat de Ville* (lata 90.) to kraj o stosunkowo rozbudowanym systemie instrumentów fiskalnych i instytucji (i programów) hybrydowych. Udział władzy publicznej w finansowaniu procesów rewitalizacji odbywał się w dużej mierze za pośrednictwem właśnie tych instytucji – dotacje przybierały więc przede wszystkim formy subwencji (np. dotacja częściowo pokrywająca koszty realizacji, preferencyjna cena kredytu) i ulg podatkowych,

²⁴ W krajach nowo przyjętych, takich jak Polska, nadanie rewitalizacji cechy usługi publicznej ma raczej – na szczeblu krajowym – wymiar niekwestionowania regulacji unijnych niż świadomego działania; nie została bowiem sformułowana polityka rewitalizacji, nie istnieją też dedykowane jej środki, instrumenty finansowe i instytucje. Jedynie lokalne działania w tym przedmiocie – wydatkowanie środków publicznych – nadają jej, w wymiarze praktycznym, właściwość usługi publicznej.

a ich donatorem (bezpośrednio z budżetu państwa lub z ANAH²⁵) były władze szczebla krajowego. Szczebel krajowy formułował także programy rewitalizacji i rozdzielał między nie środki. Bezpośrednim beneficjentem subwencji udzielanej ze szczebla krajowego byli uczestnicy konkretnego projektu rewitalizacyjnego, w tym gminy. Wiele projektów realizowano bez aktywnego uczestnictwa gmin (np. projekty realizowane w systemie HLM). Powyższej opisana struktura organizacji procesów rewitalizacji finansowana była więc nie tyle w oparciu o instytucję grantu udzielanego gminom prowadzącym własne programy rewitalizacyjne, lecz o system subwencji, rozprowadzanych bądź to przez instytucje hybrydowe typu *Caisse de Depots de Consignason* czy *Credit Foncier* (banki państwowe realizujące misje rządowe), bądź przez aparat skarbowy.

Contrat de Ville uruchomił znaczącą zmianę systemową. Nadal programy formułowano centralnie, ale realizować je zaczęto w formie wielowątkowych projektów (programów lokalnych), przygotowywanych przez gminy lub związki gmin wspólnie realizujących projekt i wykonywano w formie kontraktu zawieranego między gminą a szczeblem krajowym; zawarcie kontraktu uruchamiało środki grantu krajowego, przekazywanego z funduszy centralnych lub regionalnych (np. regionalne agencje rozwoju – lata 90.). Dla realizacji projektów często powoływano spółki z udziałem kapitału prywatnego (*societe d'economie mixte*) – granty transformowane były zatem w udziały kapitałowe. W swojej podstawowej konstrukcji system kontraktowy nadal funkcjonuje, został on jednak wzbogacony o wiele rozwiązań dodatkowych, warunkujących pozyskanie grantu – kontraktu, w tym konieczność uruchomienia dodatkowych środków rynkowych (udział kapitału prywatnego).

Zmiana systemu z subwencyjnego na grantowy zmniejszyła rolę instytucji hybrydowych, a dziesięć lat później, konsekwentne wdrożenie (nie bez ich długotrwałego oporu Francji) zasady równej konkurencji zdemonopolizowało²⁶ ich pozycję na rynku i doprowadziło do wydzielenia z nich części komercyjnej; część realizująca programy rządowe przekształcona została w instytucję o charakterze agencji rządowej. Coraz szersze uczestnictwo podmiotów prywatnych i ich kapitału w projektach rewitalizacji, a także wzrastająca popularność PPP dodatkowo osłabiły rolę instytucji hybrydowych w procesach rewitalizacji. Jest, jak się wydaje, jednak jeden rodzaj instytucji hybrydowych, który zyskał na znaczeniu – i to nie tylko we Francji – fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, świadczące usługi finansowe dla MSP i mini przedsiębiorstw, zakładane w formie spółdzielni i spółek i korzystające ze publicznego wsparcia kapitałowego; ich rola przy aktywizacji gospodarczej terenów rewitalizowanych będzie najprawdopodobniej rosnąć.

²⁵ Narodowa Agencja na Rzecz Poprawy Mieszkalnictwa, utworzona w 1971 r., po przekształceniu Kasy na rzecz Poprawy i Konserwacji Mieszkalnictwa Wiejskiego i Miejskiego.

²⁶ Np. względnie tanie środki *Caisse de Depots* pozyskiwało w oparciu o wyłączne prawo do prowadzenia kont oszczędnościowych, nieoprocentowanych, na których gromadzone środki zwolnione były z podatku od dochodów. Prawo do otwierania takiego rachunku (*Livre A*) miał każdy obywatel francuski. System *Livre A* utrzymano do chwili obecnej, ale prawo do prowadzenia takich rachunków mają wszystkie banki uniwersalne.

Wielka Brytania (model programowo-partnerski) – znacznie wcześniej niż Francja rozpoczęła proces odchodzenia od bezpośrednich form finansowania procesów rewitalizacji z budżetów publicznych²⁷ na rzecz, początkowo, subsydiowania (pod wieloma postaciami), projektów rewitalizacyjnych; od końca lat 70. coraz powszechniej przybiera ono formę grantu. Grant jest podstawową obecnie instytucją finansową i adresowany jest do poszczególnych projektów rewitalizacji. W większości przypadków gminy są jego beneficjentem tylko wtedy, gdy uczestniczą w takim projekcie; w praktyce gminy uczestniczą w znakomitej większości takich projektów, jako że obligatoryjność przeprowadzenia konkursu oraz wymóg formowania partnerstw (publiczno-prywatnych) nadaje gminie rolę kluczową (Guzik 2009). Istnieje jednak kilka specjalistycznych programów, w których granty kierowane są bezpośrednio do gmin, jak np. *The New Deal for Communities* (NDC) czy *Local Strategic Partnerships* – ich celem nie jest jednak finansowanie działalności inwestycyjnej gmin, lecz budowanie partnerstw na poziomie lokalnym, partnerstw na rzecz rewitalizacji.

Specyfiką Wielkiej Brytanii jest uruchomienie systemu grantów na cele rewitalizacji równoległe do uruchomienia systemu instytucji obsługujących programy formułowane na szczeblu krajowym (założenia ogólne) oraz regionalnym (założenia szczegółowe), a także lokalnym – udział w przygotowaniu konkretnych projektów. Obok zadań programowych (opracowywanie konkretnych programów i długookresowych strategii) instytucje szczebla krajowego i regionalnego wykonują także funkcje finansowe – pozyskiwanie środków, przede wszystkim, ale nie tylko, budżetowych i przekazywanie ich w formie właśnie grantów na realizację przedsięwzięć (projektów) rewitalizacyjnych. Takimi instytucjami są np. *English Partnerships* (Narodowa Agencja Rewitalizacji) – powołana w 1999 r. – szczebel krajowy, *Regional Development Agency* – 1999 r.²⁸ – szczebel regionalny, *Local Strategic Partners* (LSP) czy *Neighbourhood Fund* (fundusz LSP) – szczebel lokalny. W stosunku do struktury instytucjonalnej we Francji, struktura brytyjska była zawsze (i jest nadal) bardziej zdecentralizowana – chociaż i w jednym i drugim przypadku programowo-finansowy system instytucjonalny nie pokrywa się z systemem funkcjonowania państwa – **gminy (region) nie zarządzają środkami publicznymi, które dany teren otrzymuje na rewitalizację ze szczebla centralnego, jest przede wszystkim ich beneficjentem.** W parze z większą decentralizacją programowo-strategiczną szła większa niż we Francji (lokalizacja tych zadań przede wszystkim na poziomie krajowym) dekoncentracja środków – dopiero od 2002 r. uruchomiono w Wielkiej Brytanii proces koncentracji środków (łączenie instytucji, w tym tworzenie na ich bazie nowych także w randze ministerstw i środków – program jednolitego budżetu – RDA).

²⁷ Wcześniejsze niż w innych krajach zastosowanie na większą skalę PPP przyczyniło się także do tego, iż stwierdzenie to dotyczy także finansowania infrastruktury technicznej towarzyszącej projektom rewitalizacji.

²⁸ O znaczeniu tych instytucji świadczą rozmiary budżetu, którym dysponują: EP – 700 mln GBP na rok 2008/2009; RDA – 2,3 mld GBP na rok 2007/2008, Raport Wielka Brytania.

Specyfiką Wielkiej Brytanii jest także stosunkowo małe znaczenie – w całym analizowanym tu okresie – instytucji hybrydowych, a także instytucji powiązanych z instrumentarium fiskalnym.

Istotna wydaje się tu rola jedynie *Royal Bank of Scotland* – przede wszystkim realizującego rządowe programy mieszkaniowe oraz, działającej na tym samym polu, *Housing Corporation* (od 2008 r. ma być połączona z *English Partnerships*). Pierwsza z nich udzielała (nadal jest to jej zadaniem) dostępnych kredytów na cele mieszkaniowe, druga – pozyskiwała środki (z budżetu, ale także znaczną ich część z rynku finansowego) na dotacje lub pożyczki na budownictwo społeczne (przede wszystkim *building associations*). Zwolnień podatkowych czy celnych używano stosunkowo rzadko (np. opisywana w punkcie 2.1 instytucja specjalnych stref przedsiębiorczości), negatywnie oceniano ich efektywność. Nowością w tym zakresie wydaje się być rozpoczęty w 2005 r. program *Local Area Business Growth Incentive*, oddający władzom lokalnym część z sumy przyrostu podatku od firm działających na ich terenie²⁹.

Obok systemu instytucji obsługujących system grantowy, najważniejszymi instytucjami finansowymi w Wielkiej Brytanii obsługującymi procesy rewitalizacji są instytucje rynkowe. Jest to zatem modelowy przykład zmiany struktury rynku finansowego na skutek odejścia władz publicznych od bezpośredniego finansowania rewitalizacji i – coraz częściej – innych usług publicznych (infrastruktura techniczna i społeczna realizowana w formie PPP).

Niemcy (model kodeksowo-publiczny) – są krajem, w którym podstawową instytucją finansową są granty udzielane w 1/3 przez wszystkie szczeble administracji publicznej (budżet federalny, związkowy, gminny). Rozwiązanie to funkcjonuje nieprzerwanie od 1971 r. (Ustawa Rewitalizacyjna). Do tego okresu finansowanie publiczne rewitalizacji realizowano drogą subwencji uruchamianych z budżetu państwa i adresowanych do konkretnych projektów.

Granty adresowane są do konkretnych, gminnych **programów rewitalizacji**, a zarządzanie nimi należy do kompetencji gminy. Priorytety działania ustalone są na szczeblu krajowym (raz do roku – patrz p. 1), a programy gminne, aby skorzystać z grantu, muszą je respektować. Ten mechanizm zapewnił możliwość prowadzenia jednolitej polityki rewitalizacyjnej na poziomie kraju, w tym także zmian celów rewitalizacji i to zmian bardzo istotnych – od fizycznej renowacji budynków do uruchomienia aktywności społecznej i gospodarczej, dającej trwałe podstawy rozwoju społeczno-gospodarczego; od finansowania procesów rewitalizacji ze środków publicznych do coraz większego angażowania do ich finansowania kapitału prywatnego – czym więcej uda się go pozyskać, tym więcej projektów będzie można zrealizować.

Specyficzną dla Niemiec instytucją jest instytucja powiernika (Powiernika) – nie jest to instytucja finansowa *sensu stricto*, ale zarządzając realizacją programu (projektu)

²⁹ Środki te nie muszą być przeznaczane na działania bezpośrednio pobudzające ruch ekonomiczny (Guzik 2009).

rewitalizacji na zlecenie gminy aktywnie strukturalizuje sposób jego finansowania, odgrywa zatem istotną rolę także i w tej kwestii.

Od czasu funkcjonowania Ustawy Rewitalizacyjnej, a więc od prawie 40 lat, ustanawiającej grant ze środków publicznych jako podstawową instytucję finansowania procesów rewitalizacji, instrumentarium fiskalne wykorzystywano pomocniczo – miały charakter dodatkowego motywowania do zachowań ekonomicznych wzmacniających te procesy i przede wszystkim dotyczyło budowy dostępnych, dla słabszych grup ludności, mieszkań na wynajem oraz remontów budynków (podatek od dochodów, podatek od nieruchomości); i w tym przypadku, większe jednak znaczenie miały dopłaty do stawek czynszowych (subwencje) finansowane z budżetów gminnych.

Niemcy są, a w zasadzie były, krajem finansowych instytucji hybrydowych tworzonych zarówno na szczeblu krajowym jak i regionalnym (landy), takich jak *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW – szczebel krajowy) czy banki regionalne zakładane przez poszczególne landy; ich zadaniem było dostarczanie względnie tanich środków na finansowanie infrastruktury niezbędnej dla uruchomienia lokalnych procesów rozwojowych (w tym i mieszkalnictwa), a także 1/3 kapitału (gminy i landy) potrzebnego do uzyskania grantu federalnego na programy rewitalizacji. Ich znaczenie jednak sukcesywnie maleje – równoległe do wzrostu dostępności do kapitału na rynku finansowym jak i wzrostu udziału kapitału prywatnego w procesach finansowania usług publicznych, korzystającego z prywatnych instytucji rynkowych i właśnie grantów proces przekształcania się banków „specjalnych” w banki komercyjne (ale nadal zachowujące publicznego właściciela) petryfikują przepisy unijne, wykluczające nierówne traktowanie podmiotów i narzucające jednakowe wymogi kapitałowe i zasady udzielania kredytów (dyrektywy bazylejskie, NUK) dla wszystkich instytucji bankowych. Procesowi utraty misji społecznej skutecznie opiera się jednak KfW, bank założony w 1948 r. dla odbudowy miast i gospodarki po II wojnie światowej przez rząd niemiecki (80% kapitału założycielskiego i Landy – 20%); misję tę jednak musi prowadzić w inny sposób niż do tej pory – podstawowym źródłem tanich kredytów nie jest już zasilenie ze środków publicznych (i sprzedawanie ich poniżej rynkowych kosztów pozyskania pieniądza), lecz względnie tanie – ze względu na jego wysoką wiarygodność na rynku finansowym – pozyskiwanie środków z tego rynku.

Wyłomem w opisanym wyżej procesie zmian instytucjonalnych było utworzenie – w ramach programu *Miasto socjalne* – tzw. lokalnych funduszy rewitalizacji, które pozwalają na przeprowadzenie szybkich działań bez potrzeby ubiegania się środki federalne czy regionalne.

Holandia (model projektowo/programowo-publiczny) – podobnie jak Niemcy, jest krajem, w którym – od 1985 r. – podstawowym sposobem finansowania procesów rewitalizacji jest grant przekazywany gminie ze specjalnie utworzonej, na poziomie krajowym, instytucji – funduszu: *Urban Renewal Fund*, zastąpiony w 2002 r. funduszem *Investment Budget for Urban Renewal* (IUR 1), a następnie IUR 2 (2005 r.). Do roku 1985, subwencje ze środków publicznych kierowane były bezpośrednio ze szczebla

krajowego do poszczególnych przedsięwzięć (projektów) rewitalizacyjnych. Utworzenie URF, a następnie IUR i zmiana systemu finansowania procesów rewitalizacji były konsekwencją omawianej wyżej ewolucji paradygmatu rewitalizacji – miejsce realizacji jednostkowych projektów remontów budynków zajęły teraz wieloaspektowe programy poprawy jakości życia społeczności miejskich, programy, których celem jest uruchomienie aktywności mieszkańców jako nieodzownego warunku wykreowania (w wyniku realizowanego programu) zrównoważonego wzrostu społeczno-gospodarczego. Logiczną konsekwencją przejścia od polityki **realizacji projektów do realizacji programów**, za których przygotowanie odpowiedzialne są gminy, było przekazanie im także kompetencji w zakresie zarządzania procesami finansowania tych programów. W funduszu IUR (poprzednio URF) skoncentrowano zatem większość środków przeznaczanych przed rokiem 1985 (a w roku 2002 pozostałe) na granty dla poszczególnych projektów, a prawo do decyzji przesadzającej strukturę przedmiotową wydatków na rewitalizację oddano samorządom terytorialnym³⁰.

Dekoncentracja środków finansowych przeznaczanych na wspieranie przedsięwzięć rewitalizacyjnych, przy jednoczesnej realnej decentralizacji decyzji w tym przedmiocie, diametralnie zmieniła sposób prowadzenia polityki rewitalizacji i dostosowała go do potrzeb doktryny bazującej na autonomiczności społeczeństw lokalnych, wspieranych jednak finansowo przez państwo. Rozwiązanie holenderskie jest często przywoływane w literaturze jako dobrze dostosowujące organizację procesów rewitalizacji do przyjętego w UE paradygmatu rewitalizacji (Korthals Altes 2002; Boxmeer, Beckhoven 2005).

Specyfiką Holandii jest funkcjonowanie przez całe dziesięciolecie dwóch innych, odgrywających istotną rolę w finansowaniu projektów rewitalizacyjnych, instytucji: *Guarante Fund for Urban Renewal* oraz systemu subwencjonowania budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. Rolą funduszu gwarancyjnego było zwiększenie dostępu gmin do środków pozyskiwanych na rynku finansowym, pozyskiwanych na cele rewitalizacji; rolą instytucji wspierających *building associations* było ułatwienie im dostępu do względnie taniego kapitału inwestycyjnego (subwencje do spółek, subwencje do stopy procentowej). Uruchomienie systemu grantów kierowanych z funduszu krajowego do gmin i to grantów znacznej wielkości (44% wielkości ich dochodów), a także równoległe przebiegający proces istotnego zwiększania udziału kapitału prywatnego w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, spowodowały zmniejszenie się znaczenia GFUR. Zmniejszyła się także ranga *building associations* w polityce mieszkaniowej miast.

Zmiana systemu organizacji przebiegu procesów organizacji i finansowania w Holandii oraz coraz większy udział w nich kapitału prywatnego (w tym PPP) powodują, iż podstawową rolę, obok instytucji wyżej opisanych, pełnią w nim instytucje rynkowe.

³⁰ Obecnie, na dochody gmin składają się: granty z Municipal Fund – 38% dochodów, granty z IUR – 44% oraz dochody własne z podatków – 18%. Europejskie przykłady rewitalizacji – Górczyńska, Muzioł-Węclawowicz 2008.

4.3. Wskazania dla Polski

4.3.1. Podsumowanie

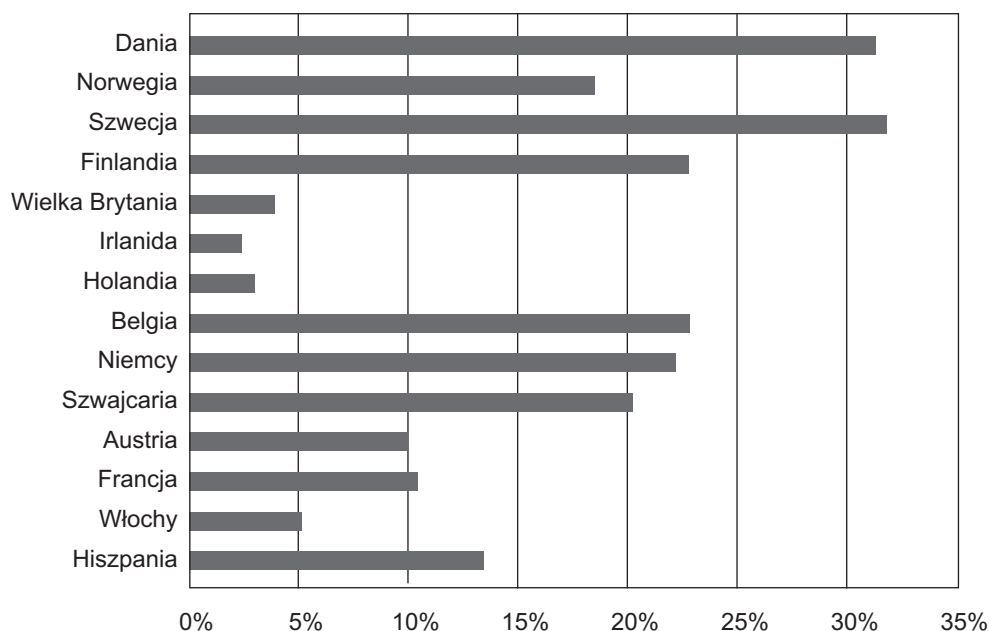
Przytoczony wyżej opis warunków finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej powojennej Europy – na przykładzie 4 wybranych krajów – pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- Metody finansowania procesów rewitalizacji mają, w dłuższym okresie, charakter wynikowy. Ramy dla zbioru możliwych rozwiązań inżynierii finansowej, wybór instrumentów finansowych, a także źródła pochodzenia środków finansowych są w znacznej mierze zdeterminowane – z jednej strony politycznie osadzonym i realizowanym paradygmatem rewitalizacji, z drugiej zaś – specyficznymi dla każdego kraju potrzebami, uwarunkowaniami organizacji państwa i gospodarki, oczekiwaniami społecznymi, kulturą zawierania umów społecznych i rozwiązywania konfliktów, poziomem zamożności. Dodatkowym, **istotnym kryterium różnicującym, przesądającym o konkretnym wyborze danego instrumentu finansowego jest sposób organizacji, strukturyzacji polityki rewitalizacyjnej**, podział odpowiedzialności i zadań między uczestników uruchamianych procesów (szczebel centralny, lokalny, regionalny, podmioty gospodarcze, mieszkańcy, organizacje społeczne i gospodarcze) oraz **sposób instytucjonalizacji** ich działań.
- Wykształcenie się wspólnego, dla europejskich krajów, paradygmatu rewitalizacji terenów zurbanizowanych zdaje się dowodzić przewagi siły oddziaływania podobieństw ustrojowych w tych krajach nad różnicami, ich fundamentalnego znaczenia dla wytyczania kierunku rozwoju cywilizacyjnego w Europie. Powszechna zgoda na europejską wykładnię treści i roli rewitalizacji w życiu społeczeństw obejmuje także **nadanie jej cechy usługi publicznej, a więc przypisanie władzy publicznej odpowiedzialności za przebieg i skutki przebiegu procesów rewitalizacji**.
- Konsekwencją przyznania rewitalizacji cechy usługi publicznej jest uruchomienie rozwiązań instytucjonalno-prawnych pozwalających na systemowe jej finansowanie. We wszystkich omawianych w raporcie krajach udział środków publicznych, w tym szczebla centralnego, odgrywa w tworzonych przez nie systemach finansowania rolę decydującą. Wydaje się, że uprawnione jest twierdzenie, że wraz ze sformułowaniem krajowej polityki rewitalizacyjnej uruchamiano na jej finansowanie, w pierwszym rzędzie, środki centralne, a dopiero z biegiem lat, w ślad za zmianami doktryn: ustrojowej (społeczeństwo obywatelskie), gospodarczej (odchodzenie od interwencjonizmu), rewitalizacji (autonomizacja polityk społeczności lokalnych), wycofywano się sukcesywnie z dominującej (jeśli nie wyłącznej) roli państwa w finansowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Nadal jednak udział środków szczebla krajowego jest znaczący.

Porównanie wielkości przeznaczanych przez poszczególne kraje na ten cel ze szczebla krajowego może prowadzić jednak do nieuprawnionych wniosków – różnią się one bowiem kształtem systemu uczestnictwa gmin w dochodach podatkowych państwa.

Na rycinie poniżej przedstawiono udział przychodów gmin w podatkach powszechnych w wybranych krajach – jak widać jest on niski w Holandii, Wielkiej Brytanii, a także Francji – i właśnie w tych krajach stworzono specjalną, opisaną wyżej, infrastrukturę prawnoinstytucjonalną umożliwiającą transfer środków publicznych ze szczebla centralnego do gmin przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych; własne dochody gmin są bowiem zbyt małe, by móc w oparciu o nie finansować także i rewitalizację.

Przypadek Niemiec jest wyjątkowy – niezależnie bowiem od stosunkowo dużego udziału szczebla lokalnego w wpływach podatkowych państwa, otrzymuje on znaczące wsparcie dodatkowe na realizowane przez siebie programy rewitalizacji. Jest to dobra egzemplifikacja wysokiej rangi jaką nadaje się rewitalizacji w polityce społeczno-gospodarczej w tym kraju.



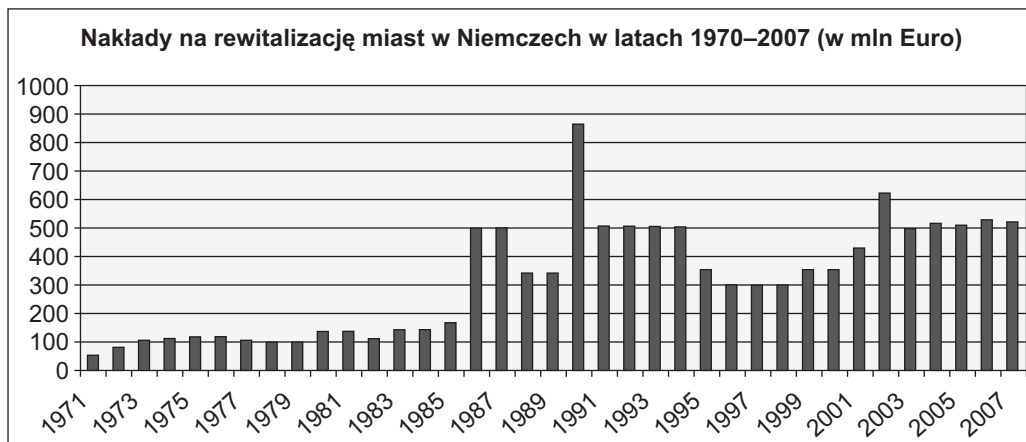
Ryc. 4.3. Udział przychodów gmin w podatkach powszechnych

Źródło: Structure of the taxation systems... 2006.

- Mimo odmiennych sposobów organizacji państwa i gospodarki, a nawet odmiennego ustroju prawnoinstytucjonalnego, we wszystkich analizowanych tu krajach obserwujemy **wspólny kierunek zmian organizacji przygotowywania i zarządzania procesami rewitalizacji – decentralizację uprawnień** w tym przedmiocie, przyznającą władzy lokalnej coraz bardziej znaczącą rolę w przebiegu procesów rewitalizacji. Nadal jednak udział władzy publicznej szczebla krajowego w finansowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych ma charakter decydujący o **kierunku i skali uruchamianych procesów – decentralizacji uprawnień zarządczo-**

- programowych nie towarzyszy bowiem równolegle przebiegający proces decentralizacji systemu finansowania, a jedynie jego dekoncentracja.
- Analiza realizowanej na przestrzeni lat przez Francję, Wielką Brytanię, Niemcy i Holandię polityki rewitalizacyjnej ukazuje zróżnicowane spektrum stosowanych instrumentów finansowych i to przy niezwykle podobieństwie stawianych sobie celów działania – zmieniających się w (podobnym) czasie. Różne też były (są) źródła i sposoby pozyskiwania funduszy, **jednak wspólną cechą** dla wszystkich **jest stale znaczący udział środków publicznych** w finansowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych.
 - Odmienny dobór instrumentów finansowych był w dużej mierze wtórny w stosunku do rozwiązań instytucjonalno-prawnych przyjętych dla organizacji przebiegu procesów rewitalizacji. Ale i w tym przypadku obserwujemy **wspólne trendy zmian w wyborze narzędzi finansowych**: sukcesywne odchodzenie od instrumentów fiskalnych (ulgi podatkowe, cła, „podatek czynszowy”) na rzecz subsydiów, powszechne posługiwanie się grantami kierowanymi do władz lokalnych na finansowanie programów i odchodzenie od finansowania projektów, upowszechnianie się kontraktowej formy przyznawania grantu połączone, coraz częściej, z kierowaniem ich do innych podmiotów niż władze publiczne – podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, sukcesywne odchodzenie od posiłkowania się specjalnie dla tych celów tworzonymi instytucjami finansowymi, szybkie (od końca lat 90.) upowszechnianie się PPP. **Efektom takiej właśnie ewolucji jest stale rosnący udział środków prywatnych w przebiegu procesów rewitalizacyjnych**, świadomie stymulowany i wzmacniany wymogiem ich udziału – jako warunku finansowania rewitalizacji ze środków publicznych.
 - Mimo rosnącego udziału środków prywatnych w finansowaniu projektów rewitalizacyjnych, udział środków publicznych nie tylko nie maleje, ale nadal ma on decydujące znaczenie. Zmienił się jednak cel tego finansowania – **z roli donatora, kasjera finansującego projekty władza publiczna przeszła do roli animatora** programów rewitalizacyjnych. Stymulując wzrost udziału środków prywatnych, najczęściej posługując się przy tym mechanizmami lewarowymi (określanie procentowego udziału środków publicznych jako dodatkowych do nakładów prywatnych) uruchamia w ten sposób procesy rewitalizacji na znacznie większą skalę niż miało to miejsce w latach ubiegłego wieku. W skali kraju oznacza to istotne zwiększenie ogółem wydatków na cele rewitalizacji.

Poniżej zamieszczone ryciny obrazujące nakłady na przedsięwzięcia rewitalizacyjne oraz ich strukturę dobrze egzemplifikują powyższe twierdzenia. Niestety, osiągalne dla poszczególnych krajów dane statystyczne nie są w pełni porównywalne; istnieje, jak się wydaje, pilna potrzeba uruchomienia odrębnego projektu badawczego dedykowanego analizie porównawczej środków finansowych przeznaczanych w krajach europejskich na ten cel.



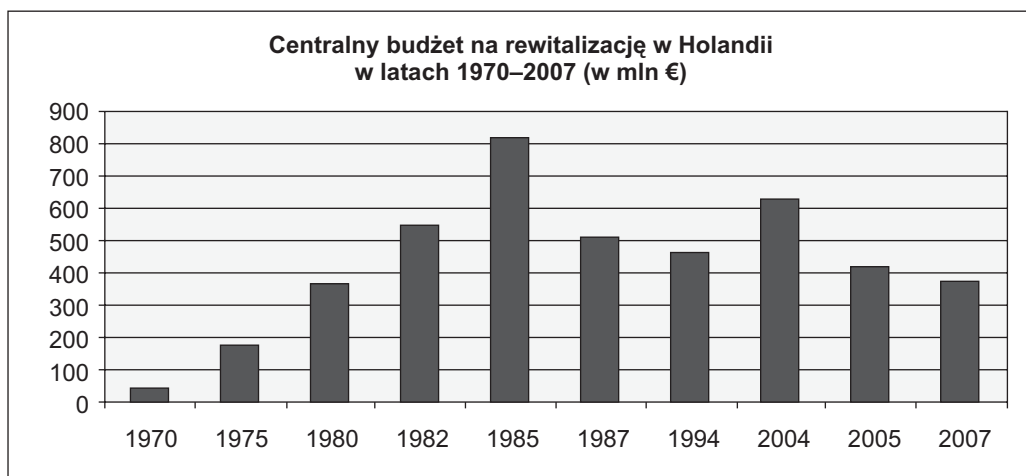
Ryc. 4.4. Wartość (mln €) nakładów na rewitalizację miast w Niemczech, okres 1970-2007

Źródło: Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2008.

Dane dotyczące procesu rewitalizacji w Wielkiej Brytanii w latach 1980–2000				
Wydatki publiczne (mld £)	Wydatki sektora prywatnego (mld £)	Przestrzeń wytworzona (m kw)	Przyrost miejsc pracy	Liczba nowych mieszkań
9,94	38,31	21 990 000	350 115	194 864

Ryc. 4.5. Nakłady na rewitalizację w Wielkiej Brytanii w latach 1980-2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie Benchmarking Urban Regeneration, Englishpartnerships 2003.



Ryc. 4.6. Nakłady na rewitalizację w Holandii w latach 1970-1994 (w mln €)

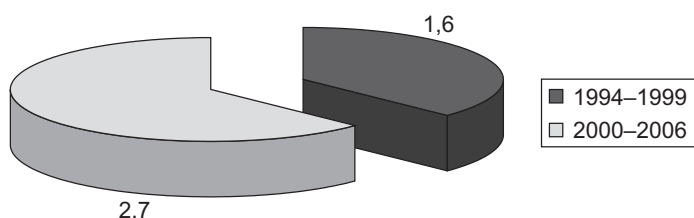
Źródło: opracowanie własne na podstawie Balchin 1996, Górczyńska, Muzioł-Węclawowicz 2008.

Realizacja procesu rewitalizacji w latach 2000–2006 we Francji		
Liczba projektów zrealizowanych	Wydatki publiczne (mld €)	Wydatki sektora prywatnego (mld €)
247	2,7	2,7

Ryc. 4.7. Realizacja procesu rewitalizacji we Francji w latach 2000-2006 (prognoza)

Źródło: opracowanie własne na podstawie The French Urban Regeneration Programme, DIV Publication.

Nakłady środków publicznych na rewitalizację we Francji (w mld €)



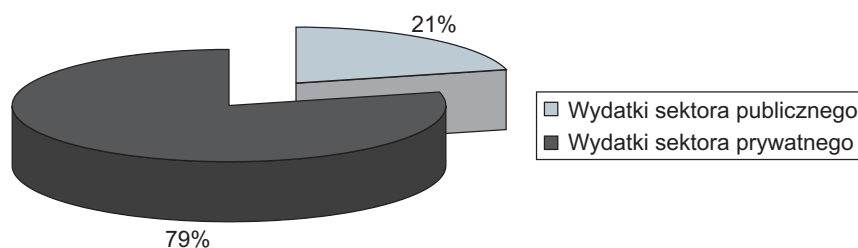
Ryc. 4.8. Nakłady środków publicznych na rewitalizację we Francji (w mld €)

Źródło: opracowanie własne na podstawie The French Urban Regeneration Programme, DIV Publication.

Dane pokazane w powyższych zestawieniach, chociaż niejednolite i niekompletne, dobrze opisują podstawową, mocno akcentowaną w niniejszym opracowaniu konstatację o znacznym, rosnącym z biegiem lat strumieniu środków publicznych wydatkowanych w tych krajach na cele rewitalizacji.

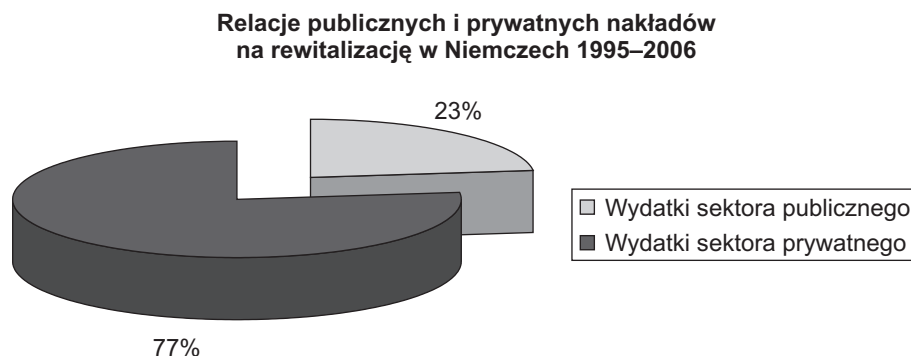
Przyjrzyjmy się teraz strukturze wydatkowanych środków w rozbiciu na publiczne i prywatne: w Niemczech i Wielkiej Brytanii:

Relacja publicznych i prywatnych nakładów na rewitalizację w Wielkiej Brytanii 1980–2000



Ryc. 4.9. Relacja publicznych i prywatnych nakładów na rewitalizację w Wielkiej Brytanii, 1980-2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie Benchmarking Urban Regeneration, Englishpartnerships, 2003.



Ryc. 4.10. Relacja publicznych i prywatnych nakładów na rewitalizację w Niemczech, 1995-2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bryx 2009.

Niemcy i Wielka Brytania to – jak wyżej omawiano – dwa krańcowo odmienne modele finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych: model kodeksowo-publiczny oraz model programowo-partnerski, a mimo to relacja nakładów prywatnych do publicznych jest niemal identyczna. Brak porównywalnych danych uniemożliwia zestawienie tych relacji dla tych samych okresów czasowych (dla Wielkiej Brytanii oparto się tu na danych za ostatnie 20 lat XX wieku³¹, dla Niemiec – 10 ostatnich lat), ale jak się wydaje, przedstawione tu podobieństwo nie jest przypadkiem – potwierdza ją wiele innych danych statystycznych, także i tych zawartych w odrębnych raportach poświęconych obu krajom.

Jak pokazują powyższe zestawienia, na 100% środków finansowych przeznaczanych na przedsięwzięcia rewitalizacyjne ok. 1/4 to środki publiczne, 3/4 – prywatne. Oznacza to, iż średnio jednostkowy wydatek władzy publicznej uruchamia 3-krotnie większe finansowanie ze środków prywatnych. W literaturze przedmiotu na tym właśnie poziomie określa się średnią siłę „lewarowania” wydatków prywatnych na cele rewitalizacji także i w innych krajach – w tym i omawianych w niniejszym raporcie. Zestawienie tej relacji z danymi pokazującymi nakłady publiczne na rewitalizację ogółem (ryc. 4.3, ryc. 4.5), pokazuje, że proste wnioskowanie o skali realizowanych w danym kraju przedsięwzięć rewitalizacyjnych w oparciu o dane opisujące nakłady publiczne może prowadzić do błędnych wniosków – spadki i wzrosty wydatków publicznych w poszczególnych latach nie opisują bowiem wprost poziomu finansowania takich przedsięwzięć, a coraz częściej są obrazem pomocniczej, dodatkowej roli państwa w stymulowaniu takich przedsięwzięć. Stąd też kolejnym wnioskiem tego raportu jest to, że obecnie stosowany w Europie paradygmat rewitalizacji, silnie akcentujący partnerstwo publiczno-społeczne (prywatne) jako warunek rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, wymaga odmiennych od tradycyjnie stosowanych

³¹ W Wielkiej Brytanii, w latach 2000-2008 udział środków prywatnych w przedsięwzięciach rewitalizacyjnych przybiera wyraźnie trend rosnący, szybszy niż w Niemczech i innych krajach europejskich.

narzędzi oceny efektów realizowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Obok wskaźników opisujących poziom skuteczności i efektywności działania potrzebne są wskaźniki opisujące efekt kompleksowy – zwiększenie spójności społecznej.

4.3.2. Wskazania dla Polski

Historia uniemożliwiła Polsce udział w trwającej w Europie dziesiątki lat debacie nad potrzebą i doktryną rewitalizacji. Odziedziczyliśmy za to po gospodarce nakazowej ogromne potrzeby w tym zakresie, brak wiedzy o procesach z nią związanych, brak świadomości potrzeby oraz umiejętności partnerskiego prowadzenia działań gospodarczych i społecznych, a także urazowy stosunek do partnera (kapitału) prywatnego. Co więcej, przyjęliśmy mocno uproszczoną doktrynę gospodarki rynkowej, w której usługi publiczne traktowane są jako zło konieczne i których skalę należy minimalizować – dla dobra rozwoju gospodarczego. Jak pokazuje historia demokratycznych krajów gospodarki rynkowej, utrzymanie się takiej koncepcji funkcjonowania państwa i gospodarki nie jest, w dłuższym okresie, możliwe – prędzej czy później oznacza odejście od ustroju demokratycznego, a w konsekwencji i od gospodarki rynkowej.

Przystąpienie do Unii Europejskiej daje nie tylko nadzieję, że taki scenariusz nam nie zagraża, ale także i to, że szybko przyswoimy i zaadaptujemy do swoich warunków obowiązujący obecnie w Europie paradygmat rewitalizacji. Jesteśmy jednak na samym początku drogi i istotne jest jakie rozwiązania wybrać, by nie tylko osiągnąć cel, ale i poruszać się jak najszybciej. Akceptując tę samą doktrynę, kraje unijne stosują różne rozwiązania, na kim się więc wzorować?

Przedstawione w niniejszym opracowaniu modele finansowania procesów rewitalizacyjnych, reprezentowane w czterech analizowanych tu krajach – Francji, Wielkiej Brytanii, Niemczech i Holandii, są odbiciem specyfiki ustroju politycznego, gospodarczego i kulturowego w każdym z nich. Do którego z nich jesteśmy najbardziej zbliżeni uwarunkowaniami? Z wielu względów – ich omówieniu poświęcone będzie odrębne opracowanie³² – **przyszły model dla Polski powinien być wzorowany na rozwiązaniach niemieckich, z ewentualnym wykorzystaniem francuskiej** (stosowanej od kilku lat i w Polsce) **instytucji kontraktu**; najprostsza byłaby adaptacja rozwiązań holenderskich, najmniej adekwatny do polskich uwarunkowań jest model brytyjski³³.

Opracowanie i uruchomienie w Polsce skutecznego, systemowego rozwiązania w zakresie finansowania procesów rewitalizacji nie jest możliwe bez wyprzedzających go działań polityczno-ustrojowych, a przede wszystkim:

³² „Założenia krajowej polityki rewitalizacyjnej na poziomie krajowym” – w przygotowaniu.

³³ Model holenderski wymagałby jednak zmiany ustroju podatkowego i stworzenia specjalnego funduszu; istotą modelu brytyjskiego jest partnerstwo publiczno-prywatne i precedensowy charakter prawa. Model francuski jest silnie scentralizowany i dla uruchomienia ruchu partnerskiego stosuje swoistą protezę – kontrakty. W Holandii i W. Brytanii przyjęte rozwiązania wykorzystują silnie reprezentowaną skłonność do umów partnerskich, której w Polsce brakuje. Co prawda ich upowszechnienie jest znaczącym elementem europejskiej doktryny rewitalizacji, ale – jak pokazano wyżej – model niemiecki jest dla nich przyjazny.

- przyznania rewitalizacji cechy usługi publicznej i uznania konieczności partycypacji władzy publicznej w jej finansowaniu;
- opracowania polityki rewitalizacji na poziomie krajowym; na poziomach regionalnym i lokalnym jest ona formalnie formułowana na potrzeby pozyskania środków unijnych. Przyjęcie polityki krajowej oraz uruchomienie wskazanych przez nią sposobów jej finansowania, w tym środków publicznych, powinno uruchomić aktywność i kreatywność władz samorządu terytorialnego w tym zakresie;
- popularyzacji wiedzy na temat rewitalizacji i partnerskich sposobów jej realizacji;
- opracowywania wzorców dobrych praktyk i ich upowszechniania.

Literatura

1. Adair A., Berry J., McGreal S., 2003, *Financing Property's Contribution to Regeneration*, "Urban Studies", 40.
2. Adair A. i in., 2003, *Benchmarking in Urban Regeneration*, RICS Foundation, www.rics-foundation.org.
3. Balchin P., 1996, *Housing policy in Europe*, Routledge, London.
4. Boxmeer B. van, Beckhoven E. van, 2005, *Public-Privat Partnership in Urban Regeneration: a Comparison of Dutch and Spanish PPPs*, "European Journal of Housing Policy" nr 5.
5. Bryx M., 2009, *Ocena możliwości wykorzystania doświadczeń niemieckich w Polsce* [w:] Bryx M., Jadach-Sepiolo A. (red.), 2009, *Rewitalizacja miast w Niemczech*, Seria „Rewitalizacja miast polskich”, Tom 3, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
6. EBI, *Rola EBI w PPP*, lipiec 2004.
7. Gajewska-Jedwabny A., 2007, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Pricewaterhouse-Coopers, Warszawa.
8. Górczyńska M., Muzioł-Węclawowicz A., 2008, *Europejskie Przykłady Rewitalizacji*, Urząd Miasta Stołecznego, Warszawa.
9. Guzik R. (red.), 2009, *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, Seria „Rewitalizacja miast polskich”, tom 1, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
10. Korthals Altes W.K., 2002, *Local Government and the Decentralisation of Urban Regeneration Policies in The Netherlands*, „Urban Studies”, nr 8.
11. *Raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, MFW 2005.
12. Stanley McGreal i in., 2002, *Tax-based mechanisms In Urban Regeneration: Dublin and Chicago*, „Urban Studies”, 10.
13. *Structures of the taxation systems in the European Union. Data 1995-2004*, 2006, European Communities, Luxembourg.
14. *The French Urban Regeneration Programme*, DIV Publication.
15. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 28 lipca 2005 r.
16. Standard & Poor's, 2005, *PPP Credit Survey*.
17. *Zielona księga Partnerstw Publiczno-Prywatnych* 2004.

5. Rewitalizacja polskich miast w świetle wymagań Funduszy Strukturalnych UE 2004-2006 jako wdrażanie europejskiego podejścia systemowego

5.1. Wprowadzenie

Raport prezentuje wyniki prac nad rozpoznaniem nowych podstaw rewitalizacji miast w Polsce, które wynikają z wymagań Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Fundusze stały się dla nas dostępne z dniem wstąpienia do UE 1. maja 2004 r. i objęły pierwszy w ramach naszego członkostwa okres budżetowy 2004-2006. Odwołując się do dokumentów ramowych i operacyjnych szczebla unijnego i krajowego, raport przedstawia zasady i nowy typ dokumentacji urbanistycznej na poziomie lokalnym, które są warunkiem ubiegania się o unijną pomoc finansową na rewitalizację. Nowe możliwości sprawiły, że wiele samorządów miejskich opracowało wymagane Lokalne Programy Rewitalizacji (LPR), w których sprecyzowana została koncepcja rewitalizacji miasta oraz zamierzone działania. Te Lokalne Programy, przeanalizowane w pracy na kilku przykładach, powinny obowiązkowo zawierać zarys powiązanych ze sobą projektów inwestycyjnych, społecznych, ekonomicznych, kulturalnych czy dotyczących środowiska. Raport odnotowuje potrzebę niepoprzestawania jedynie na ocenie efektów realizacyjnych i finansowych rewitalizacji 2004-2006, co jest obowiązkowym „wewnętrznym” elementem całego procesu, wpisanym w strukturę Funduszy. Wymagania Funduszy polegają w istocie na przyjęciu systemowego podejścia do programowania zrównoważonego rozwoju/odnowy miast, a zarazem na wdrażaniu europejskich zasad urbanistyki operacyjnej. Nowe podejście do rewitalizacji jako do procesu oraz koncepcja i metodologia tego ujęcia zasługują na najwyższą uwagę, analizę i promowanie, dlatego proponuje się włączenie tego aspektu do całościowego bilansu oddziaływania Funduszy. Trzeba docenić wartość tego systemu i kontynuować jego wdrażanie, doskonaląc go i rozszerzać, uznając okres budżetowy 2004-2006 za początek procesu dostosowawczego w zarządzaniu rozwojem/odnową naszych miast.

Podpisując Układ o Stowarzyszeniu z Unią Europejską („Układ Europejski” 16 XII 1991) Polska przyjęła na siebie obowiązek stosowania się do zasad, które obowiązują w Unii (tzw. *acquis communautaire*). Stworzenie warunków do integracji Polski z Unią oznaczało konieczność ujednoczenia systemu prawnego, tj. dostosowanie prawa polskiego do ustawodawstwa UE, czyli do prawa europejskiego o charakterze ponadnarodowym (nie mylić z prawem międzynarodowym). Aby przygotować kraje aspirujące do akcesji i umożliwić oswojenie się z polityką i procedurami unijnymi, zaoferowano im możliwość uczestnictwa w programach Wspólnoty, ustanawiając w tym celu wsparcie

w postaci różnych instrumentów finansowych (np. SAPARD, PHARE – Program spójności społeczno-gospodarczej 1993-1999 i 2000-2003, ISPA). Niestety w okresie negocjacji przedakcesyjnych, kiedy Polska poznawała z bliska zakres koniecznych transformacji, sprawy miast – ich rozwoju i odnowy – pozostały całkowicie na marginesie. Polska zrezygnowała też z uczestnictwa w nakierowanej na wsparcie miast Inicjatywie Wspólnotowej URBAN, wskutek czego straciliśmy szanse zapoznania się i przetestowania – choćby na ograniczonej liczbie przykładów – europejskiego podejścia do rozwiązywania problemów miast. Gdy od roku 1990 zaczęły wyłaniać się zarysy nowej rzeczywistości ustrojowej, politycznej, ekonomicznej i społecznej, w Polsce skupiono się na kwestiach samorządności i ustroju terytorialnego. Pozostałe problemy, jak koncepcja i programowanie rozwoju, pozostawiono miastom („gminom”) do poradzenia samym sobie, przy braku polityki urbanistycznej rządu i wciąż nie nadążającym ustawodawstwie, dotyczącym m.in. planowania przestrzennego.

W poprzednim ustroju centralnego sterowania przez państwo wszystkimi dziedzinami gospodarki, remonty zabytkowych kamienic, bez względu na ich status własnościowy, prowadzono – w coraz bardziej ograniczonym zakresie – z pieniędzy budżetu centralnego. Wraz z przełomem ustrojowym 1990 roku oraz odzyskaniem prawa własności i wolności gospodarczej („niewidzialna ręka rynku”, w tym rynku nieruchomości i budowlanego) pojawiły się próby szukania nowych podstaw i zasad remontowania zasobów mieszkaniowych w starych dzielnicach. Wśród tych usiłowań ratowania historycznej substancji urbanistycznej jednym z ważnych impulsów stały się programy pomocy zagranicznej – brytyjski Know How Found, amerykański USAID/CHF – Cooperative Housing Foundation czy francuski, wspólny z Radą Europy program Ruchu PACT-ARIM (Skalski 2006, s. 16-17). Jednakże próby te miały charakter projektów pilotażowych, ograniczonych do kilku miast, a ich rezultaty nie zostały utrwalone i wykorzystane do szerszego stosowania. Cytowany autor, podsumowując projekty i programy rewitalizacji w latach 2000-2006 uznaje, iż tworzenie systemu rewitalizacji w Polsce znajduje się dopiero na początku drogi.

Jednak odnotować trzeba, iż Fundusze unijne 2004-2006, z ich oprzyrządowaniem prawnym, koncepcyjno-instytucjonalno-organizacyjno-finansowo-ewaluacyjnym, a nawet promocyjnym, prezentują nowe całościowe ujęcie procesów rozwoju również w części umożliwiającej rozwój lokalny i rewitalizację miast, wsi i regionów. Mimo niedoskonałości i braków w przyjęciu, rozumieniu i wdrażaniu tego systemu, generalne ramy i schemat organizacyjny rewitalizacji uznać należy za przełomowy w naszej dotychczasowej praktyce urbanistycznej. Należy mieć nadzieję, że będzie to początek nowej jakości w planowaniu i zarządzaniu rozwojem i odnową miast.

Zmiany dokonują się nie tyle jako skutek obowiązywania ustaw, ile poprzez „trenowanie” rozumienia nowych reguł i sposobów działania dla osiągnięcia spójności między szczeblami europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Wymogi stawiane przez Fundusze Strukturalne ustanawiają generalne całościowe ramy, skonstruowane wg nowego systemowego podejścia. Respektując te ramy, poszczególne szczeble administracji publicznej, w tym miasta, opracowały nowego typu dokumenty urbanistyczne w postaci

programów i projektów rewitalizacji, co pomogło im w sformułowaniu koncepcji odnowy, wymuszając zarazem nowy sposób działania, finansowania i monitorowania.

Polskie miasta zaczynają zdawać sobie sprawę z wagi problemu, jakim jest ich odnowa, ale nie znajduje to jeszcze dostatecznego odzwierciedlenia w dokumentach i polityce rządu oraz województw. Ponadto – za sformułowaniem zawartym w programie operacyjnym dla regionów (ZPORR) – trzeba przyswoić sobie konstatację, która w Europie oparta jest na wiedzy, iż proces „odnowy miasta” należy utożsamiać z „rozwojem lokalnym”, przy czym jest to „rozwój wewnątrz miasta”, bez ekspansji terytorialnej na zewnątrz. Toteż generalne nowe zasady procesu rewitalizacji, jakie wniosły z sobą Fundusze, wymagają pogłębienia, utrwalenia i udoskonalenia. Przyjąć je należy jako zapoczątkowanie – spóźnione, pospieszne i intensywne, ale raczej powierzchowne – procesu dostosowawczego, który do tej pory prawie omijał polskie miasta. Należałoby tę sposobność potraktować także jako przyswajanie wciąż przez nas niewykorzystanego europejskiego dorobku wiedzy i praktyki urbanistycznej (*Acquis URBAN*).

5.2. Wymogi funduszy strukturalnych UE 2004-2006 jako zapoczątkowanie procesu rewitalizacji polskich miast, opartego na systemowych podstawach

Jednym z priorytetów UE jest wyrównywanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarze Wspólnoty. Unia kieruje ze wspólnego budżetu wsparcie finansowe do regionów, w których warunki i poziom życia – oceniane przy użyciu jednolitych dla całej Europy wskaźników – odbiegają negatywnie od średniego standardu całej Unii. Europejska polityka regionalna, czyli wszelkie działania na rzecz niwelowania różnic między regionami, wiąże się ściśle z polityką strukturalną, określaną inaczej jako polityka spójności, bowiem jej celem jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju całego kontynentu, wszystkich krajów członkowskich i ich regionów. Coraz silniej akcentuje też Unia w kolejnych dokumentach rolę miast oraz aspekt terytorialny w rozwoju regionów i polityce spójności.

W 1999 r. Unia Europejska przeprowadziła reformę działania pomocy z funduszy strukturalnych mocą *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999*¹. Precyzuje ono trzy priorytety działania Wspólnoty, z których pierwszy ma przyczynić się do „promowania rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju” (tzw. Cel 1). Pomoc ta przysługuje regionom o wskaźniku PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej unijnej (artykuł 1 i 3 *Rozporządzenia*), obejmuje więc cały obszar Polski.

Z udzieleniem przez Komisję Europejską pomocy strukturalnej wiąże się konieczność sporządzenia szeregu dokumentów oraz osiągnięcia tzw. zdolności instytucjonalnej

¹ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21.06.1999 ustanawiające ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych* (Dz. Urz. WE L 161 z 26.06.1999, L 198 z 21.07.2001 oraz L 158 z 27.06.2003). Przez Fundusze Strukturalne rozumie się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (art. 2 *Rozporządzenia*).

na różnych szczeblach władzy, od rządowego poczynając. Wspomniane Rozporządzenie określa zasady, podstawy i treść programowania, zasady zarządzania finansowego (m.in. system dystrybucji unijnych środków w danym kraju członkowskim), wymogi dotyczące monitorowania, kontroli finansowej, reguły dotyczące ocen, a także sposoby raportowania i promocji.

Zgodnie z tym Rozporządzeniem najistotniejszy dokument szczebla krajowego to Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (NPR), określający strategię rozwoju Polski w pierwszych latach członkostwa w UE. Opracowany przez ówczesne Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, został oficjalnie przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2003 r. Jego treść uzgadniana była z Komisją Europejską analogicznie jak dokumenty każdego z państw członkowskich, które z tych funduszy korzystały. Odnotowując trudności związane z przyswajaniem nowych zasad na wszystkich szczeblach administracji publicznej i z tworzeniem nowych przepisów dla korzystania z unijnego wsparcia trzeba zaznaczyć, że ustawa o Narodowym Planie Rozwoju, która ukazała się w kwietniu 2004 r. była jeszcze trzykrotnie nowelizowana w latach 2005 i 2006, co oznacza, iż jednolity tekst ukazał się na sam koniec okresu finansowego.

Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 miał być zgodny z podstawowymi założeniami polityk wspólnotowych i dać odpowiedź na wyzwania, jakie stawia przed Polską członkostwo w UE, zwłaszcza udział w unijnej polityce społeczno-gospodarczej. Potwierdzeniem zaangażowania Komisji Europejskiej w realizację tego planu jest dokument zatytułowany *Podstawy Wsparcia Wspólnoty (Community Support Framework)*².

Cel strategiczny Narodowego Planu Rozwoju sformułowano jako „(...) rozwinięcie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym” (s. 63). W NPR na lata 2004-2006 przyjęto pięć podstawowych celów częściowych, wśród nich w jednym znaleźć można odniesienie terytorialne, które – w domyśle – adresowane jest także do miast: „Wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich *regionów* i grup społecznych w Polsce” (podkreślenie autorki).

Realizacja planu NPR została oparta na formule programów operacyjnych – pięciu tzw. sektorowych (Sektorowe Programy Operacyjne/SPO), programu wspierającego rozwój regionalny (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego/ZPORR)³ oraz Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. W tekście NPR znajduje

² *Podstawy Wsparcia Wspólnoty/PWW – Community Support Framework/CSF*, por. *Decyzja Komisji z dn. 22.06.2004 r. zatwierdzająca Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla pomocy strukturalnej ... w Polsce* (C(2004)2092 final). Wspólnotowe Ramy Wsparcia zawierają deklarację strategii i priorytetów dla wspólnej akcji Wspólnoty i działań krajowych (art. 17 Rozporządzenia).

³ W rzeczywistości ostatnie projekty okresu finansowego 2004-2006 będą realizowane jeszcze w 2008 roku. Wynika to z zasady „n+2”, która precyzuje, iż okres realizacji projektów nie może być dłuższy niż 2 lata od zakończenia roku, w którym projekt został zakwalifikowany do wdrożenia.

się – zagubiona wśród wielu szczegółów – ważna, a nie dość precyzyjna informacja, iż działania z zakresu polityki regionalnej mają charakter komplementarny do wszystkich innych działań realizowanych w ramach NPR (s. 74-75). Zakradł się tu z pozoru drobny, ale brzemienisty w skutki błąd logiczny, mianowicie ciąg przyczynowo-skutkowy winien być odwrotny: to programy sektorowe powinny być integrowane z danym terytorium i stanowić dopełnienie rozwoju regionalnego.

Szansa na odnowę miast pojawiła się w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego/ZPORR, który został przyjęty Rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy w lipcu 2004 r. oraz w oparciu o osobny dokument szczegółowy, znany jako Uzupełnienie ZPORR/ UZPORR (sierpień 2004)⁴. Uzupełnienie to było jeszcze dwukrotnie poprawiane, a ostateczny ujednolicony tekst zawierający wszystkie detale, istotne zwłaszcza dla rewitalizacji, stał się oficjalnie dostępny potencjalnym beneficjentom (w tym miastom) w listopadzie 2006, czyli na koniec omawianego okresu finansowego⁵. Program ten jest finansowany przez dwa fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny. Zasady wdrażania programu ZPORR oparto na regulacjach funduszy strukturalnych oraz na modyfikowanych regulacjach krajowych (np. dot. finansów publicznych, pomocy publicznej czy podziału odpowiedzialności w realizacji polityki regionalnej).

W Zintegrowanym Programie Operacyjnym/ZPORR przyjęto cztery priorytety: rozbudowa i modernizacja infrastruktury, wzmacniającej konkurencyjność regionów (1), wzmocnienie regionalnej bazy ekonomicznej i zasobów ludzkich (2), rozwój lokalny (3) oraz pomoc techniczna (4). Program okazał się być instrumentem zachęcającym, m.in. miasta, do zdobywania środków na rozwój i rewitalizację, a to pociągnęło za sobą konieczność zaplanowania przez władze miejskie procesu ich odnowy.

Podjęcie rewitalizacji stało się możliwe w ramach priorytetu 3 – „rozwój lokalny” i jest to novum w naszej dotychczasowej praktyce urbanistycznej⁶. W Polsce dotąd „rozwój” rozumie się i traktuje jako pozostający w sprzeczności z pojęciem, zdefiniowanym w programie ZPORR jako „rewitalizacja” („odnowa”). Dotychczas pojęcie

⁴ Dwa rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy: z 1. lipca 2004 w sprawie przyjęcia ZPORR (Dz.U. z 2004 r. nr 166 poz. 1745) oraz drugie z 25. sierpnia 2004, znane jako Uzupełnienie ZPORR (Dz.U. z 2004 r. nr 200 poz. 2051).

⁵ Dwie późniejsze zmiany w Uzupełnieniu ZPORR zostały przyjęte przez Komitet Monitorujący ZPORR w marcu 2006 (Dz. U./ 2006 nr 165 poz. 1176 z 15.IX.2006) oraz czerwcu 2006 (Dz.U. z 22 XI 2006 nr 209, poz. 1549).

⁶ Wg „Podręcznika procedur wdrażania ZPORR” (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006, s. 10): „Rozwój lokalny ukierunkowany jest na wspieranie ośrodków gospodarczych poprzez realizację projektów z zakresu infrastruktury technicznej, zwłaszcza połączeń transportowych pomiędzy centrami regionalnymi, infrastruktury środowiskowej, lokalnej infrastruktury turystycznej, kulturowej i rekreacyjnej, edukacyjnej oraz ochrony zdrowia, rozwoju lokalnych mikroprzedsiębiorstw oraz infrastruktury służącej działalności gospodarczej oraz rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich i przemysłowych, jak również rewitalizacji obszarów poprzemysłowych i powojaskowych”.

odnowy (ochrony, konserwacji, rewitalizacji) odnoszono do zabytkowych obiektów i urbanistycznej substancji materialnej. Tymczasem ZPORR ujmuje problem całościowo, tj. wraz z kwestiami społecznymi, gospodarczymi i dotyczącymi środowiska, stosując podejście całościowe (systemowe) wg koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jest to ilustracja różnicy między ujęciem „sektorowym” (tylko jeden aspekt), a terytorialnie zintegrowanym (wszystkie najważniejsze aspekty danego obszaru). Priorytet nr 3 „rozwój lokalny” ukazał swoje wielowymiarowe oblicze, obnażając zarazem nasze braki w rozumieniu europejskiego podejścia do rozwoju miast. Opis priorytetu i przypisanych mu działań stale ewoluował w poszczególnych dokumentach i ich wersjach, stwarzając wrażenie nieuporządkowania i trudności w zrozumieniu (NPR, ZPORR, UZPORR – zwłaszcza wersje z maja 2003 r. i tekst jednolity z poprawkami jak w Dziennikach Ustaw z września i listopada 2006).

W projekcie dokumentu ZPORR (II/2003, s. 92) cel priorytetu „rozwój lokalny” określono jako „aktywizację społeczną i gospodarczą obszarów zagrożonych marginalizacją w celu umożliwienia im włączenia się w procesy rozwojowe kraju i Europy”. W tej wersji ZPORR przewidywano realizację tego priorytetu identycznie jak w NPR (I/2003 s. 120-121), tj. poprzez dwa działania: infrastruktura lokalna (s. 95) oraz rewitalizacja obszarów zdegradowanych (s. 97). Inne ujęcie prezentuje ostateczna redakcja Uzupełnienia ZPORR (UZPORR, tekst jednolity 2006, s. 142), gdzie ustalono, że priorytet 3 „Rozwój lokalny” ma być realizowany poprzez działania, obejmujące:

- 3.1 – obszary wiejskie,
- 3.2 – obszary podlegające restrukturyzacji,
- 3.3 – zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne,
- 3.4 – mikroprzedsiębiorstwa,
- 3.5 – lokalną infrastrukturę społeczną (edukacyjną, sportową oraz ochrony zdrowia),

przy czym w obrębie priorytetu 3.3 wyodrębniono dwa poddziałania: rewitalizację obszarów miejskich (3.3.1) oraz rewitalizację obszarów przemysłowych i powojennych (3.3.2).

Staranie się o Unijne środki oznaczało dla władz samorządu terytorialnego i beneficjentów konieczność spełnienia wymogów Funduszy Strukturalnych w przygotowaniu odpowiednich dokumentów – innych dla każdego z priorytetów i działań. Zgodnie z zapisami ZPORR podstawą do ubiegania się o fundusze na rewitalizację były *Lokalne Programy Rewitalizacji* (działanie 3.3), a dla działań 3.1 i 3.2 – *Plany Rozwoju Lokalnego*. Natomiast w priorytecie nr 1 – „infrastruktura” (dla poddziałania 1.1.2 oraz działania 1.6) obok Planu Rozwoju Lokalnego obligatoryjny był wymóg przygotowania *Zintegrowanego Planu Transportu Publicznego*⁷. Działania na rzecz rozwoju lokalnego miały być wdrażane na podstawie wymienionego wyżej programu lub planu, który powinien wiązać w całość zestaw lokalnych projektów z wielu zakresów: infrastruktury

⁷ Za: Encyklopedia ZPORR – Plany Rozwoju Lokalnego, [w]: Biuletyn ZPORR nr 2/2004 s. 4.

technicznej, infrastruktury służącej rozwojowi działalności gospodarczej, turystycznej, kulturalnej i społecznej oraz poprawie środowiska.

Generalny cel rewitalizacji miast sformułowano w tekście Zintegrowanego Programu/ZPORR (II/2003)⁸, opisując „Spodziewane rezultaty” (...) „w zakresie zdegradowanych miast, dzielnic miast, obszarów przemysłowych i powojkowych” jak następuje (s. 94):

- „odnowa zabytkowych centrów miast i przywrócenie bądź adaptacja do funkcji centrów społeczno-gospodarczych i kulturalnych,
- modernizacja infrastruktury technicznej,
- w wyniku podjęcia działań rewitalizacyjnych nowe i modernizacyjne inwestycje w zakresie mieszkalnictwa,
- wzrost liczby przedsiębiorstw lokalizujących swoją działalność na tych obszarach lub w ich pobliżu,
- wzrost liczby odwiedzających w celach turystycznych i kulturalnych oraz biznesowych,
- wzrost poziomu wykształcenia i mobilności zawodowej i przestrzennej mieszkańców,
- reintegracja mieszkańców, ograniczenie skali patologii społecznych”.

W tymże dokumencie w innym miejscu (s. 97) znajdujemy uzupełnienie pojęcia rewitalizacji:

„Rewitalizacja miast i dzielnic miast ma na celu ożywienie gospodarcze i społeczne, w tym także zwiększenie potencjału turystycznego i kulturalnego tych obszarów poprzez wsparcie kompleksowych projektów działań technicznych, takich jak remonty, modernizacja infrastruktury podstawowej oraz renowacja zabudowy, w tym poszczególnych obiektów służących działaniom z zakresu kultury o wartości architektonicznej i znaczeniu historycznym. Projekty dotyczące rewitalizacji miast i dzielnic miast (...) będą wdrażane w powiązaniu z projektami z zakresu ożywienia gospodarczego oraz rozwiązywania problemów społecznych (...)”.

Wyżej przytoczony cel generalny rewitalizacji miast nie został w identycznym brzmieniu powtórzony w Uzupełnieniu ZPORR/UZPORR, który jest osobnym obszernym dokumentem, poświęconym szczegółowym celom i uzasadnieniom. Stworzyło to najprawdopodobniej dyskomfort dla użytkowników – miejskich władz samorządowych i tzw. beneficjentów końcowych, czego echem w programach rewitalizacji sporej liczby miast są niedość czytelnie wyartykułowane cele główne.

W tekście UZPORR znajduje się natomiast bardzo ważne, ale umieszczone pomiędzy obfitymi szczegółowymi opisami stwierdzenie (s. 163), dotyczące kluczowej dla procesu rewitalizacji kwestii, której rozwiązanie w Europie wspierała finansowo unijna Inicjatywa Wspólnotowa URBAN w oparciu o koncepcję reurbanizacji:

⁸ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego – Polska, projekt, przyjęty przez KIE w dniu 14.02.2003: Podrozdział 6.3 – Rozwój lokalny, s. 94.

„Nowym zjawiskiem w Polsce, lecz już dobrze rozpoznanym w Europie, jest degradacja *obszarów wielkomiejskich*. Wiąże się ona z problemami degradacji społecznej, jak również degradacji majątku trwałego o wartości kulturowej, które uzewętrzniają się w skali „sypialnianych” (*chyba mieszkaniowych?*) oraz przemysłowych dzielnic. Problemy te często wpływają na obniżenie, niekiedy skutecznie, zainteresowania inwestorów całym miastem, a w skrajnych przypadkach nawet całym regionem” (zaznaczenia kursywą autorki).

Oba obszerne dokumenty programowe – ZPORR (234 s.) i Uzupełnienie ZPORR (317 s.) miały wzajemnie się dopełniać. Opanowanie ich treści zmieniającej się w kolejnych wersjach dokumentów wymagało wysiłku, by w szerokim kontekście nowych wymagań unijnych nie zgubić zasadniczych wątków odnowy miast. A są to tylko dwa główne dokumenty spośród całego szeregu podręczników, przewodników, ustaw, rozporządzeń itp., których znajomość i zastosowanie było niezbędne dla przygotowania wniosku o dofinansowanie rewitalizacji miasta. Stwarzało to niewątpliwie trudności w trafnym sformułowaniu celów i ustaleniu kompleksowych zadań rewitalizacji miast.

Ubieganie się o fundusze na rozwój lokalny i rewitalizację zostało obwarowane koniecznością opracowania *programów i projektów* z zastosowaniem nowego podejścia. Ale droga do zdefiniowania tych pojęć i ustalenia współzależności między nimi była długa i żmudna. W słowniku terminologicznym zamieszczonym w NPR (I/2003, s. 189) oprócz definicji „*programowania*”, która dotyczy innego aspektu, określenie „*projektu*” (*projekt /zadanie – „najmniejsza dająca się wydzielić jednostka stanowiąca przedmiot pomocy”*) pozostaje enigmatyczne. Jednak w tekście NPR, gdzie omawia się rewitalizację obszarów zdegradowanych (s. 121) jest mowa o „*kompleksowych projektach rewitalizacji społeczno-ekonomicznej (...) miast i dzielnic*” oraz o „*kompleksowych projektach rozwojowych i modernizacyjnych (...) terenów przemysłowych i powojkowych*”. Inaczej ujmuje to dokument ZPORR (II/2003), wymieniając *programy restrukturyzacyjne* (s. 92) i *projekty* (s. 93) bez definicji i wskazania powiązań między nimi. W październiku 2004 r. pojawił się dokument roboczy, opracowany przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy (*Przewodnik dotyczący kryteriów...*), a w nim sformułowanie „*kompleksowy program rewitalizacji*” (s. 5) i rozdział zatytułowany „*Lokalne Programy Rewitalizacji*”, gdzie nie podano definicji, ale zamieszczono obszerne informacje (rozdz. 8, s. 26)⁹.

Koncepcja i formuła zintegrowanego lokalnego programu rewitalizacji jako nowego typu dokumentacji urbanistycznej dojrzała dopiero w trakcie licznych konferencji regionalnych, poświęconych m.in. działaniu 3.3 ZPORR. Organizowało je Ministerstwo

⁹ „*Przewodnik dotyczący kryteriów planowania oraz zarządzania projektami dotyczącymi rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych i powojkowych w ramach ZPORR finansowanego ze środków Funduszy Strukturalnych*”, Warszawa, XI/ 2004 r., dokument roboczy Ministerstwa Gospodarki i Pracy. W nim rekomenduje się wcześniej ukończony i rozpowszechniony w wersji elektronicznej *Podręcznik rewitalizacji – Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa 2003 (przedstawiający kontekst przygotowywanej wówczas przez UMIRM ustawy o programach rewitalizacji).

Gospodarki i Pracy w ciągu całego 2005 roku, aby rozpowszechnić wyniki tzw. projektu bliźniaczego, zrealizowanego przez MGP z partnerami z krajów „starej” Unii. Celem tego spóźnionego projektu było przygotowanie polskiej administracji publicznej wszystkich szczebli do wdrażania w Polsce Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁰. Dopiero wówczas problematyka rewitalizacji ukazała swój prawdziwy wymiar dzięki udziałowi ekspertów zagranicznych, szkoleniom i podręcznikom. Te materiały dostępne w edycji elektronicznej nieco przybliżyły skomplikowaną materię zagadnienia. Projekt „bliźniaczy” pomógł jaśniej sformułować pojęcie programu i projektu w rewitalizacji miast oraz ukazał zalecaną metodologię opracowania i wdrażania strategii rewitalizacji (Heller 2005).

Program rewitalizacji „oznacza opracowany, przyjęty i skoordynowany przez gminę wieloletni program działań w sferze przestrzeni, urzędzeń technicznych, społeczeństwa i gospodarki, zmierzający do wyprowadzenia obszaru z sytuacji kryzysowej oraz stworzenie warunków do dalszego rozwoju obszaru, opracowany zgodnie z ZPORR”¹¹. *Projekt* rewitalizacji „oznacza przedsięwzięcie będące częścią *Programu* rewitalizacji, realizowane na konkretnym obszarze, w konkretnym czasie, z określonymi kosztami i wynikami” (Heller 2005). Również Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji organizowało cykl warsztatów i dyskusji oraz opracowało materiały dla fachowego przygotowania zarówno pojedynczego wniosku o sfinansowanie rewitalizacji, jak i całego procesu odnowy¹².

Jednakże dopiero „*Podręcznik procedur wdrażania Zintegrowanego Programu ORR*”, opracowany na sam koniec okresu budżetowego (2006) – po zmianie rządu i reorganizacji kompetencji rządowych – w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego jako Instytucji Zarządzającej ZPORR-em, ostatecznie finalizuje wymagania dotyczące rewitalizacji. W podrozdziale 4.4 podano wskazówki dotyczące przygotowania *Lokalnych Programów Rewitalizacji*, aby zapoznać instytucje chcące uczestniczyć we wdrażaniu ZPORR ze szczegółowymi procedurami, a potencjalnych beneficjentów z możliwościami i zasadami wsparcia. Dokument precyzuje ponownie cel rewitalizacji obszarów miejskich oraz kryteria wyboru obszarów do rewitalizacji (dotkniętych co najmniej trzema patologiami spośród 7 niekorzystnych czynników). Aby ułatwić władzom miejskim starania, zamieszczono tu przykładowy wzór procedury administracyjnej przygotowania Lokalnego Programu Rewitalizacji Obszarów Miejskich (s. 24). Tok postępowania

¹⁰ Projekt bliźniaczy *Przygotowanie do wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego/EFRR w Polsce* w ramach programu PHARE (pomoc doradcza i szkoleniowa) na podstawie umowy między Ministerstwami polskim (Min. Gospodarki i Pracy) i analogicznymi Niemiec i Francji (2003-2005), www.erdf.edu.pl.

¹¹ Cytat za ekspertem zagranicznym, dla polskiego czytelnika konieczne dodanie obowiązkowej sfery ekologii, za: Carl A. Heller 2005. W *Lokalnych Programach Rewitalizacji* sformułowania przyjmowano też za: *Przewodnik dot. kryteriów planowania i zarządzania projektami rewitalizacji...*, dokument roboczy Min. Gosp. i Pracy, Warszawa 2004. Por. też słowniki terminologiczne zamieszczone w NPR/2003 – Aneksy s. 187, Projekcie ZPORR/2003 s. 234 i Uzupelnieniu ZPORR/2006 s. 4-20.

¹² Problemy i dokonania rewitalizacji (przykłady realizacji) podsumowuje K. Skalski (2006).

obejmuje 14 kroków – od powołania pełnomocnika i zespołu zadaniowego w urzędzie miasta – do przyjęcia programu rewitalizacji uchwałą Rady Gminy i złożenia wniosku o wsparcie.

Przedstawiono tam także przykładową strukturę tego dokumentu, który powinien składać się z siedmiu części. *Lokalny Program Rewitalizacji* (zwany też *Programem Rewitalizacji Obszarów Miejskich*) powinien przede wszystkim:

- 1) przedstawić charakterystykę aktualnej sytuacji w mieście, w tym dotyczącej obszarów problemowych (sfera przestrzenna, gospodarcza, społeczna) oraz analizę SWOT¹³;
- 2) wykazać powiązania z istniejącymi strategicznymi dokumentami urbanistycznymi miasta i regionu;
- 3) przedstawić założenia programu rewitalizacji, m.in. wyznaczenie granic obszaru, podokresy programowania, podział na projekty i zadania inwestycyjne, kryteria wyboru pilotażu i kolejność realizacji oraz wskaźniki osiągnięć;
- 4) ustalić planowane działania w latach 2004-2006 i następnych – ze wskazaniem etapów i czasu realizacji, oczekiwanych rezultatów oraz niezbędnych nakładów; określić nazwy działań oraz instytucje i podmioty, które będą uczestniczyć we wdrażaniu; zaproponować podział na działania przestrzenne (techniczno-materiałowe), gospodarcze i społeczne;
- 5) ustalić zarys planu finansowego realizacji rewitalizacji. Powinien on obligatoryjnie dotyczyć lat 2004-2006 i ewentualnie lat następnych z wykazaniem, że budżet rewitalizacji składa się też z innych źródeł niż środki UE („montaż finansowy”);
- 6) przedstawić system wdrażania programu;
- 7) przedstawić sposoby monitorowania, system oceny i zasady komunikacji ze społeczeństwem.

Analogicznie omówiono *Lokalne Programy Rewitalizacji Obszarów Poprzemysłowych i Powojkowych*, a tekst kończy się uwagą o akceptowaniu *uproszczonych* (podkreślenie autorki) lokalnych programów rewitalizacji (s. 31). Pozostaje tu niejasność czy – jak w UZPORR (wersja z maja 2003) – dopuszczenie *Uproszczonego LPR* tyczy wszystkich typów obszarów zdegradowanych czy tylko powojkowych i przemysłowych.

Program ZPORR, podobnie jak pozostałe Programy Operacyjne, precyzował zasady zarządzania finansowego (m.in. montaż finansowy środków z różnych źródeł), audytu i kontroli, promocji, systemu wymiany danych i informacji oraz zasady ewaluacji.

Dotrzymanie tych wszystkich unijnych zasad, w tym finansowych, obowiązywało również w działaniu 3.3 i każdy wnioskodawca (władze miejskie) starał się zaplanować i wykazać montaż finansowy. Tak więc oprócz środków UE rewitalizację powinien

¹³ Niestety nie wyszczególniono tu wyraźnie zagadnień środowiska, a pominięcie oceny sytuacji ekologicznej oznaczałoby, iż ocena stopnia zrównoważenia/niezrównoważenia rozwoju jest nieprawdziwa. Jako że w warunkach polskich stosowanie zasad zrównoważonego rozwoju nie jest w pełni praktykowane, tym bardziej należałoby eksponować podstawowy aspekt, czyli wymagać oceny sytuacji ekologicznej.

wspierać budżet jednostek samorządu terytorialnego, budżet państwa oraz środki prywatne i ewentualnie inne źródła.

Istotnym elementem było zaproponowanie odpowiednich wskaźników do monitorowania i mierzenia efektów i skuteczności programu oraz zrealizowanych działań. Zamierzone wyniki musiały zostać precyzyjnie określone i mierzone są za pośrednictwem „produktów” (bezpośredni wynik realizacji projektu, czyli miernik osiągnięcia szczegółowego celu operacyjnego), „rezultatów” (wynik pośredni) oraz „oddziaływań” (miara celu strategicznego)¹⁴.

Władze miast oraz inni beneficjenci (autorzy projektów) ubiegający się o unijne środki musieli dostosować się ponadto do zasad kwalifikacji wydatków oraz kategorii dopuszczalnych działań (por. aneksy Uzupełnienia ZPORR).

Lapidarność opisu struktury dokumentacji LPR, zawartego w cytowanym wyżej *Podręczniku* jest złudna, bowiem przygotowanie takiego dokumentu nie polega tylko na prostych zabiegach typu administracyjnego. Podstawę opracowania programu LPR stanowi właściwa metodologia oraz wkład analityczno-badawczy i koncepcyjny, jaki wg standardów europejskich musi towarzyszyć powstawaniu wszelkich urbanistycznych planów i programów. Konieczność takiego ujęcia ujawniła się dopiero w trakcie rozpowszechniania wyników wspomnianego wyżej projektu bliźniaczego. Przykładem może być taka kwestia, jak obowiązek wyznaczenia obszarów miejskich do rewitalizacji, w tym wyznaczenie granic. Nie chodziło tu o prostą decyzję administracyjną. Decyzję należało poprzedzić rozeznaniem aktualnej sytuacji na podstawie badań i analiz, poprzez ankietę socjologiczną testującą sytuację społeczną, a także w oparciu o wnioski złożone przez potencjalne podmioty współuczestniczące (zarazem przyszłych realizatorów projektów). Wybór musiał być uzasadniony analizami poziomu bezrobocia, ubóstwa i warunków mieszkaniowych, poziomu wykształcenia, przedsiębiorczości mieszkańców, przestępczości, a także rozeznaniem degradacji infrastruktury technicznej i zabudowy oraz zanieczyszczenia środowiska. LPR powinien zawierać opis niezbędnych działań, jakie gmina już podjęła albo ma zamiar podjąć na rzecz rozwoju gospodarczego, wskazać propozycje rozwiązania problemów społecznych oraz kilkuletnie plany finansowe gminy, uwzględniające koszty rewitalizacji. Należało też wykazać zgodność Programu z innymi obowiązującymi dokumentami urbanistycznymi, jak Strategia rozwoju miasta, województwa czy Studium Uwarunkowań i Kierunków Rozwoju Przestrzennego¹⁵. Do-

¹⁴ Przykład wskaźników dla monitorowania działań rewitalizacyjnych (za Uzupełnieniem ZPORR 2004-2006, tekst jednolity s. 175): *Produkty*: długość zrealizowanych dróg w km, powierzchnia usług po rewitalizacji obszaru w m²; *Rezultaty*: liczba miejsc pracy stworzonych na terenie po rewitalizacji; *Oddziaływanie*: procent zmniejszenia stopy bezrobocia wśród mieszkańców, wzrost liczby mieszkańców na terenach poddanych rewitalizacji.

¹⁵ Opracowanie Lokalnego Programu Rewitalizacji staje się okazją do refleksji, a także korygowania dotychczas obowiązujących dokumentów urbanistycznych (Strategia, Studium), co polepsza klarowność w formułowaniu celów odnowy i rozwoju miast. Np. na oficjalnej stronie www Torunia poinformowano, że Urząd Miasta przystąpił do aktualizacji trzech dokumentów: Strategii Rozwoju Miasta, Planu Rozwoju Lokalnego oraz LPR.

piero po zatwierdzeniu uchwałą Rady Miasta czy Gminy Lokalny Program/LPR mógł posłużyć jako obligatoryjny załącznik do wniosku aplikacyjnego o przyznanie unijnego współfinansowania, który należało złożyć do Urzędu Marszałkowskiego.

Wnioski o finansowanie wraz z innymi obowiązkowymi licznymi załącznikami rejestrowane były w systemie SIMIK na podstawie elektronicznego formularza („Generator Wniosków”) i podlegały ocenie wg ściśle określonych kryteriów¹⁶. Złożony projekt oceniano pod względem formalnym, a następnie specjalnie powołane Panele Ekspertów dokonywały oceny merytoryczno-technicznej¹⁷. Kryteria merytoryczne wyboru projektu odnosiły się do warstwy operacyjnej i tyczyły przede wszystkim wykonalności projektu (zasadność kosztów, jakość ekonomiczna, finansowa i rozwiązań technologicznych projektu, poprawność wskaźników itp.). Dalszy etap to rekomendacja wniosków przez Regionalny Komitet Sterujący komponentem wojewódzkim ZPORR (lista rankingowa projektów dla danego działania lub poddziałania). Wreszcie procedura oceny obejmowała wybór z tej listy projektów do finansowania, dokonywany przez Zarząd Województwa (uchwała) oraz podpisanie przez Wojewodę umowy o dofinansowanie projektu z beneficjentem końcowym.

Realizacja projektów i działań była i jest nadal nadzorowana w procesie monitorowania (monitoring rzeczowy i finansowy) poprzez dobór wskaźników i dzięki Informatycznemu Systemowi Monitoringu i Kontroli finansowej Funduszy (SIMIK). Przy pomocy tej bazy danych generowane też są obowiązkowe sprawozdania.

Podobnie rozbudowany jest – zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej – system oceny wdrażania programu ZPORR i wszystkich działań przewidzianych w tym programie. Obejmuje on oceny przed- („ex ante”), w trakcie- („on going”) i po zakończeniu realizacji („ex post”). Ta tzw. sformalizowana ewaluacja obejmuje także końcowe, „wewnątrzfunduszowe” podsumowanie wyników realizacji oraz efektów wdrożenia priorytetów wg ustalonych kryteriów i zasad. Tym samym priorytet rozwoju lokalnego oraz rewitalizacji poddany będzie regulaminowej ocenie, a rezultaty udostępnione zostaną opinii publicznej.

Wdrażanie Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz realizacja wszystkich programów, w tym regionalnego ZPORR, musiała zostać podporządkowana zasadom polityki spójności społeczno-gospodarczej UE. Należą do nich:

- zasada *koncentracji* (integracja działań, ograniczona liczba priorytetów, zgodność z hierarchią sformułowanych celów). Za podstawę wdrażania programu przyjęto koncentrację środków na strategicznych celach i obszarach oraz efektywność ich wykorzystania;

¹⁶ Por. *Uzupełnienie ZPORR* tekst jednolity (uwzględniający zmiany z 2006 r.), Aneks IV – *Zasady wyboru projektów w ramach poszczególnych działań ZPORR*, oraz *Podręcznik procedur wdrażania ZPORR*, 2006, rozdział 6 – Nabór i ocena wniosków.

¹⁷ Por. Aneks IV „Zasady wyboru projektów w ramach poszczególnych działań” w tekście jednolitym *Uzupełnienia ZPORR* s. 280.

- zasada *koordynacji* (koordynacja polityk sektorowych z polityką regionalną, a także z działaniami realizowanymi w ramach NPR, które nie są współfinansowane z Funduszy Strukturalnych);
- zasada *dodatkowości* (zapewnienie, że środki UE będą jedynie uzupełnieniem krajowych środków publicznych państwa i nie będą ich zastępować);
- zasada *partnerstwa* (szeroki udział administracji publicznej wszystkich szczebli na poszczególnych etapach realizacji NPR oraz zainteresowanych instytucji i organizacji). Ta zasada wiąże się z zasadą równości (wszystkie podmioty są równe). Partnerstwo oznacza też, iż wyznaczanie celów rozwoju powinno odbywać się z udziałem jak najszerszego spektrum odbiorców późniejszych działań. Konieczne jest więc przeprowadzenie konsultacji ze społeczeństwem oraz włączenie w proces opracowania programów LPR przedstawicieli lokalnych środowisk społeczno-gospodarczych. Należało przy tym pamiętać, iż uzgodnione cele nadrzędne rozwoju oraz pojedyncze projekty muszą opierać się na zrównoważeniu interesów prywatnych. Nie mogą zatem kolidować z pojęciem dobra publicznego, ale muszą z nim być zbieżne¹⁸;
- Zintegrowany Program ZPORR opiera się na zasadzie *kontynuacji*, chodzi bowiem o programowanie długofalowe i konsekwencję w działaniach. Kontynuacja jest ideą programu, toteż realizacja musi postępować systematycznie mimo zmian kadencji władz lokalnych. Chodzi o strategiczne działanie i konsekwentną realizację, aby przy szczupłości środków rozwiązać podstawowe problemy lokalne;
- zasada *komplementarności*, czyli wzajemnego dopełniania się różnych działań na rewitalizowanym obszarze, została już w tekście zasygnalizowana wcześniej.

Ale komplementarność oznacza też, że wszystkie działania przewidziane w Zintegrowanym Programie/ZPORR powinny być planowane i podjęte w sposób *kompleksowy*, czyli w oparciu o zasadę *zintegrowanego podejścia* do problemów rewitalizacji.

Zasada *zintegrowanego podejścia* opiera się na całościowym, odnoszącym się do konkretnego zdegradowanego obszaru ujęciu wszystkich najważniejszych aspektów gospodarczych, społecznych, przestrzennych (zabudowy, przestrzeni publicznych, infrastruktury) oraz środowiska.

Samo określenie „Zintegrowany” w nazwie regionalnego Programu Operacyjnego znaczyło, iż nie koncentrował się na pojedynczym sektorze gospodarki, jak Programy Sektorowe (żywność, transport czy rybołówstwo), ale na określonym obszarze i jego problemach. I na płaszczyźnie terytorialnej Program ten miał wiązać kluczowe sektory i równoważyć poszczególne elementy zarówno wewnątrz sektorów jak i międzysektoro-

¹⁸ Zapewnienie dobra publicznego w priorytecie 3.3 – rozwój lokalny, [w:] UZPORR 2004-2006 tekst jednolity s. 165.

rowo¹⁹. Konieczne jest analizowanie wpływu takiego podejścia na dany obszar. A zatem realizacja tych celów musi uwzględniać kontekst przestrzenny i prowadzić do spójności terytorialnej, która oznacza m.in. zwartość zabudowy miasta i zahamowanie rozproszonej zabudowy wokół miast. Natomiast według Uzupełnienia ZPORR pojęcie „zintegrowany program rewitalizacji” oznacza, że przewidziano do jednoczesnej realizacji różne działania, zarówno społeczne jak infrastrukturalne oraz gospodarcze, dotyczące aktywizacji wybranego obszaru (tzw. mikroprogramy). Ponadto chodziło o to, by projekty przedkładane były przez beneficjentów różnych kategorii spośród dopuszczonych w Uzupełnieniu programu ZPORR.

Zintegrowane podejście do problemów rewitalizacji należy też kojarzyć z *zasadą zrównoważonego rozwoju/odnowy* miasta, która w sensie przestrzennym wyraża się układem policentrycznym. Ujmując rewitalizację w tym kontekście trzeba niestety zauważyć, iż z trzech kluczowych filarów równowagi, tj. celów społecznych, gospodarczych i ochrony środowiska to ostatnie zagadnienie zostało wyartykułowane zbyt słabo i sprowadzone prawie wyłącznie do zagadnień kanalizacji i ścieków.

5.3. Dorobek nowego etapu rewitalizacji miast 2004-2006 w Polsce

Powyżej przedstawiono podstawy koncepcyjne i metodologiczne programowania procesu rozwoju miast i rewitalizacji (która powinna – a nie jest – rozumiana jako „rozwój miasta do wewnątrz”), a także system operacyjny z zasadami wdrażania go w skali kraju, tj. na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Te skonstruowane przez Unię Europejską generalne ramy operacyjne tak rozumianej polityki rozwoju i odnowy, zgodne z unijną polityką spójności społeczno-gospodarczej, Polska jako członek europejskiej Wspólnoty przyjęła w swym pierwszym, dostosowanym do UE okresie budżetowym 2004-2006. Wspólnym też z UE wysiłkiem ramy te, w sensie opracowania i uzgodnienia wymaganych dokumentów, w tym ustanowienia programów operacyjnych, zdefiniowania ich celów i zasad wdrażania, zostały w Polsce „zainstalowane”. Towarzyszyła temu procedura szkolenia kadr administracji publicznej wszystkich szczebli, ustalenie nowych kompetencji instytucji i zasad współpracy między nimi, a także wprowadzenie systemu dystrybucji w Polsce unijnych funduszy oraz nowych zasad współfinansowania.

Druga strona wykonanej pracy – to proces wpisywania się beneficjentów w te przyjęte ramy. W ten sposób, między innymi, miasta zostały zachęczone, aby starać

¹⁹ W obrębie priorytetu 3 „Rozwój lokalny” ZPORR chodziło o wsparcie rewitalizacji nie tylko projektami infrastruktury technicznej (inwestycyjnymi i modernizacyjnymi), ale również projektami ożywienia gospodarczego (poprawa warunków dla działalności firm, generowanie nowych miejsc pracy, tj. działaniami z zakresu mikroprzedsiębiorstw – 3.4) oraz działaniami na rzecz problemów społecznych (np. przeciwdziałanie bezrobociu, bezdomności) i lokalnej infrastruktury społecznej (3.5). Istotne było włączenie tu działań dwu innych Sektorowych Programów Operacyjnych – „Rozwój zasobów ludzkich” (np. „Perspektywy dla młodzieży” czy „Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia”) oraz Programu „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” czy Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

się o unijne fundusze na rewitalizację. Podjęły one wysiłek opracowania nowego dokumentu urbanistycznego, jakim jest zintegrowany Lokalny Program Rewitalizacji/LPR. Dzięki temu władze miejskie oszacowały swoje potrzeby w zakresie odnowy, sprecyzowały – lepiej lub gorzej – Cele i zamierzenia rewitalizacji oraz wspólnie z lokalnymi instytucjami podjęły realizację poprzez konkretne projekty (o ile otrzymały fundusze UE).

Obie strony tego mechanizmu operacyjnego, działającego na zasadzie pompy tłocząco-ssącej zostały w ramach niniejszego tematu poddane krytycznej ocenie.

Co składa się na dorobek rewitalizacji pierwszego etapu 2004-2006 unijnego finansowania? Na czym polega system? Skrócona lista innowacji przedstawia się następująco:

- europejskie ramy generalne systemu operacyjnego (w tym urbanistyki operacyjnej), przyjęte w uzgodnieniu z Komisją Europejską na szczeblu rządowym i regionalnym, a dotyczące również poziomu lokalnego;
- oprzyrządowanie procesu (instytucje, ich zdolności kompetencyjne, system dystrybucji funduszy unijnych, zasady i mechanizmy ubiegania się o unijne środki, monitorowanie wdrażania projektów i ich efektów, system ewaluacji);
- opracowanie przez miasta Lokalnych Programów Rewitalizacji wg nowego podejścia wraz z pakietem projektów (zasada realizacji *programu* poprzez *projekty*), przygotowanych dzięki aktywności beneficjentów; przygotowanie i złożenie wniosków o unijne środki; wdrożenie i monitorowanie całości systemu w skali Polski;
- efekty rzeczowe rewitalizacji, obecnie w ramach Funduszy podsumowywane;
- poszerzona wiedza i nowe umiejętności administracji publicznej wszystkich szczebli, co skutkuje zdolnością do absorpcji środków UE, ale także efektywnością i skutecznością podejmowanych działań; pojawienie się nowego typu ekspertów, specjalizujących się w opracowywaniu programów i projektów, ich ocenie oraz ewaluacji.

Jednak niezależnie od ewaluacji sformalizowanej, będącej integralną częścią wymogów Funduszy UE, zarówno system jako całość jak i poszczególne elementy, a zwłaszcza najbardziej skomplikowany proces rewitalizacji miast i miasteczek, muszą być poddane pogłębionej analizie nie tylko pod względem ilościowym, ale także jakościowym, oraz pod kątem pełnego rozumienia oraz dotrzymania standardów europejskich.

Stan przygotowań polskich miast do rewitalizacji, poczynionych w trybie wymagań Funduszy Strukturalnych 2004-2006, a uwidocznionych w postaci lokalnych programów LPR został ogólnie podsumowany (stosownie do sił i środków przewidzianych w ramach niniejszego tematu) najpierw w *ujęciu ilościowym*.

Tabela ilustruje wyposażenie miast w Programy LPR opracowane w latach 2004-2006 i opiera się na bazie danych, zebranych w ramach niniejszego projektu przez zespół Instytutu Rozwoju Miast. Dokumenty zostały zebrane elektronicznie, o ile poszczególne miasta umieściły Lokalne Programy Rewitalizacji na swych oficjalnych stronach internetowych.

Tabela 5.1. Wyposażenie miast w programy LPR

Lp.	Województwo/ % ludności mieszkającej w miastach	Ludność w mln/ Powierzchnia w km ²	Gęstość zalud. mk/km ²	Siedziba województwa/ Sejmiku	Liczba powiatów/ Miasta na prawach powiatów	Liczba miast, które posiadają LPR/ Udział procentowy w liczbie miast w województwie
1	2	3	4	5	6	7
1	Dolnośląskie/71,5	2,97/19 946	149	Wrocław	30/4 Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych, Wrocław	14/15%
2	Kujawsko-Pomorskie/72,2	2,09/18 051	117	Bydgoszcz/ Toruń	23/4 Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń, Włocławek	10/20%
3	Lubelskie/46,9	2,23/25 115	89	Lublin	24/4 Biała Podlaska, Chełm, Lublin, Zamość	13/33%
4	Lubuskie/64,7	1,02/13 985	73	Gorzów Wlk./ Zielona Góra	13/2 Gorzów Wlk., Zielona Góra	7/17%
5	Łódzkie/64,8	2,64/18 223	145	Łódź	23/3 Łódź, Piotrków Tryb., Skierniewice	12/29%
6	Małopolskie/50,4	3,23/15 242	214	Kraków	22/3 Kraków, Nowy Sącz, Tarnów	3/5%
7	Mazowieckie/64,2	5,07/35 715	143	Warszawa	42/4 Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce	24/28%
8	Opolskie/52,3	1,08/9 412	115	Opole	12/1 Opole	8/23%
9	Podkarpackie/41,0	2,13/17 890	119	Rzeszów	24/4 Krosno, Przemyśl, Rzeszów, Tarnobrzeg	8/17%
10	Podlaskie/58,5	1,22/20 180	61	Białystok	17/3 Białystok, Łomża, Suwałki	3/9%
11	Pomorskie/68,3	2,20/18 212	120	Gdańsk	19/4 Gdańsk, Gdynia, Słupsk, Sopot	10/23%
12	Śląskie/79,3	4,85/12 309	394	Katowice	36/19 Bielsko-Biała, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Gór., Gliwice, Jastrzębie Zdr., Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śl., Ruda Śl., Rybnik, Siemianowice Śl., Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze, Żory	21/30%
13	Świętokrzyskie/45,8	1,32/11 571	113	Kielce	14/1 Kielce	1/3%
14	Warmińsko-Mazurskie/61,2	1,47/24 202	61	Olsztyn	19/2 Elbląg, Olsztyn	8/17%
15	Wielkopolskie/57,7	3,36/29 942	113	Poznań	35/4 Kalisz, Konin, Leszno, Poznań	12/11%
16	Zachodniopomorskie/69,6	1,73/23 032	76	Szczecin	20/3 Koszalin, Szczecin, Świnoujście	13/22%

Źródło: *Rocznik Statystyczny Województw*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2000) oraz liczba miast, które opracowały Lokalne Programy Rewitalizacji w latach 2004-2006 (źródło: baza danych projektu, IRM), oprac. autorki.

W pierwszym okresie finansowym 2004-2006 Lokalne Programy Rewitalizacji zostały opracowane i zatwierdzone w 167 miastach (w 2004 r. – 36 miast, 2005 r. – 90, 2006 r. – 41 miast)²⁰ na ogólną liczbę 884 miast w Polsce (w tym 576 małych miast, stanowiących siedziby gmin miejsko-wiejskich). Oznacza to, iż co siódme miasto w Polsce wykazało aktywność i zainteresowanie ofertą unijnych funduszy dla zapoczątkowania odnowy swych zdegradowanych obszarów. Liczbę miast wyposażonych w LPR należy traktować jedynie orientacyjnie, ponieważ wykazano tu łącznie zarówno Programy tzw. Uproszczone, jak Programy obejmujące jedynie pojedynczy zdegradowany obszar, a także dokumentacje „pełnowymiarowe” dla miasta jako całości, zgodne ze standardami i zaleceniami zachodnich ekspertów. Z całą pewnością jedynym impulsem dla opracowania Lokalnych Programów Rewitalizacji była i jest chęć otrzymania unijnych środków finansowych, bowiem wcześniej formuła takiego dokumentu jak LPR nie była w Polsce znana. Miasta te na ogół włożyły w przygotowanie procesu rewitalizacji duży wysiłek. Wkład jest tym większy, że chodzi o nowego typu dokumentację urbanistyczną, konieczność horyzontalnego i zintegrowanego ujęcia i spełnienie wielu innych wymagań, stawianych przez Fundusze Strukturalne, w tym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego/ EFRR.

W ramach niniejszego tematu przeglądem objęto Lokalne Programy Rewitalizacji miast południowej Polski (małopolskie, podkarpackie i świętokrzyskie oraz częściowo śląskie), a także wykorzystano wyniki własnego opracowania, obejmującego miasta wojewódzkie²¹.

Trudności w przygotowaniu wymaganej dokumentacji uwidaczniają się szczególnie na przykładzie dużych miast, dlatego też w omawianym okresie 2004-2006 tylko połowa miast wojewódzkich zdołała opracować Program dla miasta jako całości (w ich gronie zabrakło m.in. Krakowa i Warszawy). Przygotowania na poziomie lokalnym toczyły się w sytuacji stopniowego precyzowania i ciągłych zmian krajowych wytycznych ramowych, a także reorganizacji na szczeblu rządowym (przekazanie kompetencji z Ministerstwa Gospodarki do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego). Przedstawiciele miast w krótkim czasie musieli przyswoić sobie nowe zasady i metodologię opracowania programów rewitalizacji, m.in. poprzez cykl szkoleń, konferencji i seminariów oraz dzięki podręcznikom, przygotowanym przez międzynarodowych specjalistów. Miasta te przeszły przyspieszoną drogę – czasem nazbyt powierzchowną – w nowym myśleniu i działaniu na rzecz odnowy. Droga ta wiedzie od dotychczasowego pojmowania rewitalizacji (remontowanie pojedynczych obiektów czy działania konserwatorskie w obiektach zabytkowych, modernizacja infrastruktury technicznej, chodników i oświetlenia) poprzez dostrzeżenie kwestii przestrzeni publicznych – aż po ujęcie zintegrowane (jednoczesne z rozwiązywaniem wszystkich kluczowych problemów danego obszaru: społecznych, ekonomicznych

²⁰ Wg bazy danych IRM.

²¹ Opracowanie pt. *Rewitalizacja miast w Polsce 2004-2006 (nowy etap zainicjowany funduszami strukturalnymi UE) na tle koncepcji reurbanizacji*, IRM, Kraków 2006 (wydruk komputerowy s. 41 + 10 ilustracji), częściowo opublikowane: Heczko-Hyłowa 2008 s. 25-27.

i ekologicznych). Tylko niektóre miasta przygotowały Programy rewitalizacji bardziej pogłębione merytorycznie (Katowice, Poznań), a w ten sposób mimo pośpiechu, praca nad dokumentem stała się okazją do refleksji czy nawet uświadomiła konieczność redefinicji dotychczas przyjętego kierunku rozwoju śródmieść, dzielnic czy całych miast.

Jeśli chodzi o *jakość* opracowanych LPR zasadnicza cezurą polega na wyborze podejścia: albo całościowego, gdy LPR obejmuje miasto jako całość, selekcyjnie obszarów kluczowych (najważniejsze, najpilniejsze, umożliwiające zaistnienie efektu dźwigni), albo cząstkowego, gdy Program dotyczy tylko pojedynczego zdegradowanego obszaru. Inną *jakość* prezentują oczywiście tzw. uproszczone programy LPR i szereg miast skorzystało z takiej łatwej „furtki”, dopuszczonej przez UZPORA w trosce (czy nie fałszywej?) o skonsumowanie unijnych środków. Niektóre miasta uznały, że należy wykazać się „zdolnością absorpcji unijnych środków”, bo niestety w taki sposób sformułowano zachętę, płynącą z kręgów rządowych i mediów. Inne miasta, jak Rzeszów, opracowywały kolejne pogłębione merytorycznie wersje dokumentu.

Na uważne przyjrzenie się zasługują zamierzenia poszczególnych miast w kwestii rewitalizacji (oszacowanie jakościowe) jak i sumaryczne ich ujęcie (podsumowanie tych 129 miast zainteresowanych rewitalizacją). Łączne ujęcie potrzeb rewitalizacji oszacowanych „oddolnie” przez poszczególne miasta (zwłaszcza dotyczące starych zasobów mieszkaniowych) wymagałoby krytycznej oceny, wyciągnięcia wniosków i podjęcia działań w stosunku do wszystkich miast w Polsce. Cele rewitalizacji, deklarowane przez poszczególne miasta nie zawsze są sformułowane trafnie i jednoznacznie, a ich spójność z innymi dokumentami planistycznymi i programami szczebla lokalnego i regionalnego nie zawsze bywa oczywista. A poza tym w przyznawaniu unijnego finansowania istotnym kryterium powinna stać się ranga naukowa i merytoryczna rzetelność poszczególnych LPR oraz ich przystawalność do standardów europejskich.

Na dokumentację szczebla lokalnego trzeba też spojrzeć w kontekście rządowych dokumentów ramowych 2004-2006. Oprócz oparcia się na sformułowanych tam definicjach rewitalizacji, celach i dopuszczonych działaniach, nieodzowne byłoby głębsze zrozumienie problemów naszych miast, ale też wiedza o europejskich standardach ich rozwiązywania. Rewitalizacja jest najbardziej skomplikowanym działaniem ze wszystkich segmentów finansowanych przez Fundusze Strukturalne. Kiedy obecnie w okresie budżetowym 2007-2013 rewitalizacja weszła do zdecentralizowanych programów regionalnych, należałoby porównać cele rewitalizacji i zalecane działania, sformułowane w 16 województwach z definicjami z dokumentów ramowych 2004-2006 oraz z europejskimi zasadami urbanistyki operacyjnej.

Co należy do *pozytywów* całościowo rozumianego dorobku procesu rewitalizacji, zaprogramowanej przez Fundusze Strukturalne?

Przyjęcie i wdrażanie europejskiego podejścia systemowego w odniesieniu do rewitalizacji polskich miast jest etapem przełomowym w planowaniu przestrzennym oraz realizacji planów w Polsce. Równie ważna i równie niedoceniana jest zarówno całość – koncepcja, konstrukcja i wdrożenie systemu w skali kraju, oprzyrządowanie operacyjne, systemowe podejście jak i dokonania na szczeblu lokalnym.

Istotną wartość stanowi dorobek dokumentacyjny na szczeblu miast, choć jest on zróżnicowany pod względem jakości i umiarkowany ilościowo (14,6% wszystkich miast). Także oszacowanie potrzeb odnowy, dokonane w Lokalnych Programach Rewitalizacji, godne jest krytycznej analizy. Rezultat jakościowy LPR-u każdego miasta zależy w dużej mierze od tego, czy opracowanie obejmowało całość miasta (przy czym dużą rolę odgrywa wielkość miasta), czy tylko wybrany zdegradowany obszar. Różne miasta i zespoły autorskie podchodziły w sposób mniej lub bardziej pogłębiony do analizowania problemowych zjawisk, ankietowania społeczności i dialogu z lokalnymi instytucjami i przedsiębiorcami.

Miasta, które opracowały Lokalne Programy zgodnie z zaleceniami zachodnich ekspertów, zyskały nowe, pogłębione spojrzenie na problemy swojego miasta (Katowice, Poznań, Wrocław). Można mieć nadzieję, że trafnie ujęte problemy odnowy miasta spowodują stopniowe korygowanie pozostałych planów i strategii miasta i województwa, w których problem ten był niedoszacowany lub pominięty.

Dokonany przegląd pilotażowy i analizy jakościowe wskazują, iż formułę Lokalnego Programu Rewitalizacji uznać trzeba za innowacyjny dokument urbanistyczny w skali planowania przestrzennego w Polsce. Wymogi stawiane przez Fundusze Strukturalne sprawiły, że programy i powiązane z nimi projekty rewitalizacji na poziomie lokalnym musiały być opracowane wg podejścia systemowego, które rewolucjonizuje naszą urbanistykę operacyjną – przynajmniej tę „połowę” działań, które służą odnowie starej substancji i zachowaniu historycznego układu urbanistycznego. Wymogi te stanowią zwrot w naszej dotychczasowej praktyce mimo braku ustawy o odnowie miast i opóźnieniach nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Wprowadzenie zintegrowanego planowania, z którym zmierzyła się większość miast, aspirujących do zdobycia funduszy, byłoby trudne do wdrożenia bez zakotwiczenia w unijnych przepisach, w tym także dotyczących finansowania. Jest to zarazem zasadniczy przełom w sposobie podejścia do planowania urbanistycznego i zarządzania miastem.

Innowacyjność wyraża się na przykład wprowadzeniem dynamicznej oceny sytuacji istniejącej (dotąd analizowanej statycznie) oraz strategicznego ujęcia (m.in. perspektywa długoterminowa, wpływ otoczenia zewnętrznego, interakcja czynników) za pomocą uproszczonej analizy SWOT (słabe i mocne strony, szanse i bariery). Etapowe oceny programu, projektu i działań, a mianowicie w punkcie startu (*ex ante*), w trakcie realizacji (*on going*) oraz po zakończeniu realizacji (ocena *ex post*) to także wymagania, których nie stawiano dotąd przy realizacji planów. Program wdrażany jest poprzez projekty, zarówno o charakterze inwestycyjnym, jak społecznym, gospodarczym i ekologicznym (podejście zintegrowane, zrównoważone). Monitorowanie procesu poprzez wskaźniki do mierzenia rezultatów i efektywności działań oraz wpływu polityki na rzeczywistość, nowa wiedza o programowaniu i o realizacji programu poprzez projekty – to wszystko są elementy ujęcia systemowego, czyli całościowego rozwiązywania kwestii rewitalizacji miast.

Nowością jest też zainicjowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, gdzie władze miejskie na podstawie Programu LPR, wdrażanego poprzez projekty, współpracują

z realizatorami tychże projektów (instytucjami różnego typu, osobami prywatnymi itp. beneficjentami końcowymi). Zaistniał także profesjonalny dialog ze społeczeństwem, prowadzono społeczne badania ankietowe na temat potrzeb odnowy widzianych oczyma obywateli (Poznań, Katowice).

Ten typ dokumentacji, jakim jest LPR, wymagający nowego sposobu myślenia o mieście oraz dostosowania się do nowych zasad programowania i wdrażania zmian poprzez projekty, powinien wymusić – m.in. dzięki monitorowaniu realizacji – zmianę sposobów działania władz miejskich. Byłby to niezmiernie pożądanym zaczyn nowego zarządzania miastem, a sposoby działania powinny rozprzestrzenić się na całość świadczonych przez magistraty usług.

Rewitalizacja miast i miasteczek jest działaniem, którego realizacja ma zauważalną postać fizyczną, efekty rzeczowe są widoczne. Ale nie zawsze są pozytywne, czasami nawet alarmujące, co już odnotowano w prasie²².

Na uwagę zasługuje nowe doświadczenie i zaangażowanie kadr administracji rządowej i samorządowej wszystkich szczebli. Urzędnicy zdobyli nowe umiejętności w ramach szkoleń i trenowali przy opracowaniu wszystkich typów dokumentów – zarówno ramowych jak i lokalnych, urbanistycznych. Wśród nowych kadr i nowych umiejętności zauważyć trzeba też autorów i zespoły opracowujące Lokalne Programy Rewitalizacji. W tych zespołach niezbyt często figurują naukowcy akademicki oraz profesjonalni urbaniści. Wyrosły nowe firmy konsultingowe, które w szybkim tempie opanowały całkiem nowe umiejętności z zakresu programowania i przygotowywania unijnych projektów. W ich składzie osobowym nie widać urbanistów znających europejskie standardy i koncepcje planowania miast, ani specjalistów z uprawnieniami urbanistycznymi. Aspekt kadr nie powinien pozostać na marginesie, ponieważ ma bezpośrednie przełożenie na jakość procesu odnowy miast, a w krajach europejskich stanowi ważny element systemu wdrażania polityki rozwoju.

Jakie są *słabe* lub *negatywne* ogniwa tego systemu operacyjnego, czego w systemie *brak*?

Przede wszystkim wskazać trzeba dwa kluczowe elementy, których brakuje w systemie rewitalizacji na szczeblu rządowym i lokalnym.

²² Por. Edyta Gietka – Polska w kostkę, Polityka nr 31, 2 VIII 2008 s. 100-105: „bo najłatwiej od Unii zdobyć dotację na bruk”. „Kostka Bauma... betonowa galanteria rozlewa się na senne rynki polskich miasteczek”, które przy okazji pozbawia się drzew, krzewów i charakteru. Artykuł ilustrują zdjęcia „zrewitalizowanych” rynków w Krasnobrodzie (3 tys. mk, status uzdrowiska, w rynku wycięto wszystkie lipy), Bodzentynie (Rynek Dolny, gdzie „stacjonarne drzewa” zastąpiono drzewkami w donicach, Rynek Górny ma być gotowy w 2012), Szczeczeszynie i Zwierzyńcu. Artykuł wymienia jeszcze wsie tejsze gminy oraz Krasnystaw, Józefów, Frampol i Tarnogród (Zamojszczyzna), a w świętokrzyskiem: Bodzentyn, Słupię, Opatów itd. Podobne kwestie podnosi wojewoda opolski Ryszard Wilczyński w artykule *Przyszłość odnowy wsi*, Wspólnota nr 31 z 2.08.2008 s. 18-19 („Czy w ogóle uda się zachować jakąkolwiek wieś, o której będziemy mogli powiedzieć, że jest to wieś małopolska, wielkopolska, pomorska?”).

Rewitalizacja nie powiedzie się bez zrównoważonej polityki mieszkaniowej. Chodzi o program odnowy historycznej substancji mieszkaniowej, który byłby w stanie zrównoważyć presję i przeszacowanie zapotrzebowania na nowe inwestycje mieszkaniowe²³. Dotąd na szczeblu rządowym w ogóle nie dostrzega się kwestii ratowania zasobów mieszkaniowych w starej zabudowie jako problemu rangi państwowej, podczas gdy jest to zarazem element kluczowy w utrzymaniu tożsamości architektoniczno-urbanistycznej i krajobrazowej polskich miast. Bez historycznych śródmieść nasze miasta przestaną być miastami europejskimi. Chodzi o odnowę i modernizację substancji materialnej starych kamienic (przy czym sam ich układ urbanistyczny tworzy wysoką jakość przestrzeni publicznych), o zrównoważoną politykę własnościową, nieruchomościową i rynek wynajmu mieszkań w starych zasobach. To zaś musi być powiązane z budowaniem na danym obszarze prawidłowej struktury społeczno-demograficznej (m.in. projekty społeczne, np. szkoleniowe, wychodzenia z bezrobocia itd.), ekonomicznej (mikroprogramy gospodarcze) i ekologicznej. Taki standard europejski, zgodny z koncepcją reurbanizacji jest odwrotnością naszej niezrównoważonej polityki mieszkaniowej, w której dominuje nowe budownictwo i komercja, dyktat deweloperów i rozprzestrzenianie się miast. To też rewitalizacja miast musi być sprzężona zarówno z systemowo ujętym programem odnowy starych zasobów mieszkaniowych w skali kraju, jak i z właściwie prowadzoną lokalną polityką mieszkaniową, aby na wszystkich szczeblach wyważyć relacje między odnową a nowymi inwestycjami mieszkaniowymi.

Secundo, nie wolno zapominać o działaniach na rzecz poprawy stanu środowiska, ekologii i terenów zieleni. Ostrzeżenie, które trzeba nagłośnić w trybie alarmu, dotyczy niedostrzegania potrzeb i zasad ochrony środowiska (ekologii) jako jednego z trzech kluczowych elementów zrównoważonego rozwoju. Przejawia się to w pierwszej kolejności brakiem szacunku dla istniejących terenów zieleni, wycinaniem drzew przy okazji „rewitalizacji” nawierzchni ulic i placów czy wręcz uszczuplaniem powierzchni zieleni (budowa parkingów kosztem zieleni lub obiektów sportowych w parku). W analizowanych miastach Polski południowej projekty urządzenia parku i wyposażenia go w zielenią są nader nieliczne. W ramach Funduszy Strukturalnych troska o środowisko sprawdza się głównie do inwestycji typu oczyszczalnia lub kanalizacja, choć funkcjonował przecież oddzielny Fundusz Spójności 2004-2006, poświęcony ochronie środowiska (czyli także zasobów przyrodniczych w miastach), pomyślany jako komplementarny do ZPORR i rewitalizacji.

²³ Krytyczne uwagi o odnowie starych zasobów mieszkaniowych w ramach rewitalizacji dzięki ZPORR 2004-2006 znajdują się w stanowisku opracowanym przez Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji („*O potrzebie ustawowego unormowania programów rewitalizacji*”, I/2007, www.fr.org.pl). Stwierdzono tam, iż w ramach „działania 3.3” (rewitalizacja) „poza wyjątkami obejmującymi budynki historyczne – nie były finansowane przedsięwzięcia dotyczące modernizacji zabudowy mieszkaniowej. Doprowadziło to do swego rodzaju przewartościowania priorytetów inwestycyjnych miast”. I dalej. „W kraju pogłębiło się niedocenywanie kwestii mieszkaniowej w lokalnych programach rewitalizacji”.

Odnotować też trzeba w związku z rewitalizacją miast anachroniczne, technokratyczne podejście do inwestycji drogowych, lekceważące powiązanie dróg z zielenią i krajobrazem. Rewitalizacja musi przyczyniać się do ochrony środowiska i wspierać zasady rozwoju trwałego i zrównoważonego. Niestety ignorowanie wymogów współczesnej ekologii, czyli promowanie niezrównoważonego rozwoju/odnowy miast dotyczy działania na wszystkich szczeblach, począwszy od ramowych dokumentów programowych opracowanych na szczeblu rządu aż po negatywne przykłady realizacji włącznie. Co prawda dokumenty rządowe przystawały – przynajmniej w warstwie lingwistycznej – do sformułowań i polityki UE, ale za tym kryła się powierzchowność ujęcia i niepełna świadomość, iż każde pojęcie („hasło”), użyte w dokumencie ramowym musi z tej warstwy deklaratywnej przekładać się – i to we właściwy sposób – na konkrety w praktyce.

Program LPR powinien być dokumentem, obejmującym całość zagadnień odnowy dla całego obszaru miasta, choć dofinansowanie przysługuje tylko niektórym działaniom w obszarach o specyficznych problemach. Tymczasem programy niektórych miast są niewątpliwie zawężone i uproszczone, uwzględniając jedynie kryteria, według których projekty otrzymywały dofinansowanie. Zaprogramowano tam zajęcie się tylko tymi problemami i obszarami, które bezpośrednio odpowiadają wymogom unijnych funduszy i kryteriom oceny wniosków. Toteż wiele miast nie dojrzało jeszcze z przygotowaniem w pełni zintegrowanych programów rewitalizacji/LPR, choć zostały one zatwierdzone przez władze gminne. Pozostaje więc pytanie, w jak wielu miastach realizacja takich Programów okazać się może sukcesem na krótką metę.

Wybór projektów do unijnego finansowania regulowała specjalna procedura, jednakże ocenie podlegały same projekty, a nie jakość całego miejskiego Programu LPR. Zresztą skrytykowany też został sam proces wyboru projektów do finansowania (por. wspomniane wyżej Stanowisko Stowarzyszenia Forum Rewitalizacji)²⁴. Być może wypadaloby przyjrzeć się choćby wyrywkowo, jak w praktyce przebiegała procedura wyboru projektów do sfinansowania.

Na razie bez odpowiedzi pozostaje pytanie, jakie mają być relacje między nowym typem dokumentu urbanistycznego, jakim jest Program LPR a dotychczas obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego, strategiami, studiami uwarunkowań/SUiKZP czy miejskimi programami sektorowymi. Współzależność taka powinna zostać ustawowo ustalona. Ale ponadto LPR opracowany profesjonalnie i wg europejskich standardów powinien stanowić zaczyn, skutkujący redefinicją polityki rozwoju miasta oraz weryfikowaniem i korygowaniem pozostałych dokumentów urbanistycznych. W wielu europejskich miastach dostrzeżenie, oszacowanie i sformułowanie potrzeb odnowy

²⁴ W Stanowisku Stowarzyszenia Forum Rewitalizacji („*O potrzebie ustawowego unormowania programów rewitalizacji*”, I/2007, www.fr.org.pl) czytamy: „...do realizacji w pierwszym okresie wybierano nie te projekty, które są najpilniejsze, najbardziej pożądane, lecz te, dla których można pozyskać środki unijne. Konkursowe procedury uzyskiwania środków, przy wysokiej nadwyżce zapotrzebowania nad środkami dostępnymi na rewitalizację i różnie definiowanych priorytetach przez urzędy marszałkowskie, spowodowały, że rewitalizacja osiągnęła dość przypadkowy stan zaawansowania i nierównowagę w realizacji programów rewitalizacji w poszczególnych miastach”.

miast często owocowało przewartościowaniem pozostałych istniejących dokumentów urbanistycznych²⁵. Należy też dążyć, aby również dokumenty planowania regionalnego, gdzie często stan aktualny oraz bieżące problemy są niedostatecznie rozpoznane, zostały skorygowane. Wydaje się, iż cele rozwoju województw powinny dostrzegać wagę rozwoju miast i uwzględniać zarówno rzeczywiste, istniejące potrzeby, jak i europejskie zasady.

Pozostaje też pytanie o relacje między typem programu, jakim jest LPR a kontekstem zasad europejskich. Generalną konkluzję można sprowadzić do stwierdzenia, że choć określenia „rewitalizacja” używa się w Polsce do wszystkich typów działań, to czym innym jest odnowa śródmieścia, a co innego oznacza restrukturyzacja terenów przemysłowych i powojkowych (chyba, że są zlokalizowane w obrębie śródmieścia). Wynika to z faktu, że między śródmieściem a miastem zachodzą innego typu relacje niż między pozostałymi poddanymi odnowie obszarami (przeważnie w roli nowego bieguna gospodarczego) a miastem jako całością. Realizacja znacznych zmian w rozmieszczeniu zarówno tkanki gospodarczej jak i mieszkaniowej może naruszyć równowagę w przestrzennym układzie miasta, który docelowo powinien być policentryczny. Ale szybki postęp wiedzy urbanistycznej i standardów nowoczesnego zarządzania miastami na ogół nie należy do mocnych stron naszej administracji publicznej szczebla lokalnego. Aby móc wprowadzać pozytywne trwałe zmiany na rzecz odnowy należałoby usunąć takie bariery, jak pomijanie badań społecznych, niedocenywanie spraw ekologii i środowiska, jednocześnie wprowadzając zachęty do wdrażania koncepcji reurbanizacji oraz zasad policentrycznego układu miasta.

Ujmując sprawę lapidarnie, zdaliśmy egzamin ze zdolności absorpcji funduszy strukturalnych, ale sama umiejętność ich zdobycia nie może nikogo zadowolić.

5.4. Podsumowanie i wnioski

- Nasze członkostwo w Unii Europejskiej umożliwia nadrobienie wielu zaległości, nadaje też nowy impuls procesowi odnowy polskich miast. Wykorzystanie środków Funduszy Strukturalnych 2004-2006 oraz poziom ich wdrażania poprzez system operacyjny jest pierwszym przybliżeniem w programowaniu i realizacji rewitalizacji miast, a teraz wymaga ono troski o podniesienie jakości. Doświadczenia okresu budżetowego 2004-2006 dają przedsmak świadomości, na czym polega i w jaki sposób realizuje się politykę spójności, w tym w wymiarze urbanistyki operacyjnej. Ten pierwszy etap trzeba postrzegać jako początek okresu dostosowawczego w planowaniu i programowaniu rozwoju i odnowy miast do

²⁵ Tak się też zdarzyło w trakcie projektu badawczo-wdrożeniowego ReURBAN (5. Program Ramowy UE), w którego realizacji uczestniczył zespół koordynowany w IRM. Przedstawiciele władz Ljubljany, będącej jednym z realizatorów projektu spostrzegli, iż podjęte prace nad reurbanizacją śródmieścia nie zostały ujęte jako priorytet w Koncepcji Rozwoju tego miasta. Ten międzynarodowy projekt przyczynił się do rewizji tego strategicznego dokumentu.

- standardów Unii, ponieważ w negocjacjach przedakcesyjnych sprawy miast pominięto.
- W sytuacji, gdy najczęściej podnoszoną publicznie kwestią są wyniki finansowe i troska o naszą „zdolność do absorpcji unijnych środków” trzeba mocno podkreślić intelektualny wymiar, na którym zostały oparte wymogi funduszy unijnych. Wymagania te polegają w istocie na przyjęciu systemowego podejścia do programowania zrównoważonego rozwoju/odnowy miast, a zarazem na wdrażaniu – choć jeszcze niepełnym – europejskich zasad urbanistyki operacyjnej. Docenić wypada zarówno całość koncepcji operacyjnej – od ram generalnych systemu, poprzez koncepcję procesu i jego oprzyrządowanie na wszystkich poziomach administracji publicznej (prawne, instytucjonalne, organizacyjne, finansowe...) aż po monitorowanie, ewaluację i promocję, jak także konstrukcję merytoryczną i operacjonalizację programów i zintegrowanych projektów lokalnych. Rola Funduszy w zapoczątkowaniu zmian podejścia do wszechstronnego rozwoju i odnowy walorów miast jest bezdyskusyjna i nie może być kwestionowana. Nowe podejście do rewitalizacji jako do procesu oraz koncepcja i metodologia tego ujęcia zasługują na najwyższą uwagę, analizę i promowanie, dlatego proponuje się włączenie tego aspektu do całościowego bilansu oddziaływania Funduszy. Trzeba docenić wartość tego systemu i kontynuować jego wdrażanie, doskonalić go i rozszerzać, uznając okres budżetowy 2004-2006 za początek procesu zmian zarówno w polityce miejskiej na szczeblu rządu (a przynajmniej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), samorządów lokalnych, jak i w polityce regionalnej. Ramy operacyjne Funduszy, zakotwiczone w przepisach unijnych sprawiły, iż wszystkie szczeble struktury tego systemu mają charakter innowacyjny.
 - Priorytet nr 3 „rozwój lokalny”, zwłaszcza rewitalizacja miast, wdrażana w ramach programu rozwoju regionalnego ZPORR ukazała swoje wielowymiarowe oblicze, zarazem obnażając nasze braki w pełnym rozumieniu europejskiego podejścia do rozwoju miast. Tym niemniej w pierwszym etapie Funduszy Strukturalnych co czwarte spośród dużych i średniej wielkości miast przygotowało nowego typu dokument urbanistyczny w postaci zintegrowanego Lokalnego (Miejskiego) Programu Rewitalizacji wraz z pakietem projektów. Wszystko to wymagało innowacyjnego podejścia, zmiany struktur instytucjonalnych i nowych umiejętności.
 - Doświadczenia pierwszego okresu wdrażania procesu rewitalizacji wymagają sformułowania ostrzeżeń w trybie alarmu, dotyczących braków i niedociągnięć:
 - braku wspomagania systemu rewitalizacji programem odnowy historycznej substancji mieszkaniowej, co jest obrazem niezrównoważonej polityki mieszkaniowej zarówno na szczeblu rządowym i lokalnym. Dotąd w ogóle nie dostrzega się kwestii ratowania zasobów mieszkaniowych w starej zabudowie miast jako problemu rangi państwowej;

- niedostrzegania potrzeb i zasad ochrony środowiska (szerzej ekologii), w tym brak ochrony istniejących zasobów przyrodniczych w miastach, podczas gdy standardem europejskim jest uznanie zieleni miejskiej jako warunku zdrowia mieszkańców oraz znaczącego atutu atrakcyjności miasta;
- ignorowania potrzeby wyposażenia infrastruktury komunikacji w zieleni towarzyszącą inwestycjom drogowym czy nawierzchniom przestrzeni publicznej, a także tolerowania braku powiązania tychże z krajobrazem.

Ostrzeżenia te należałoby przedstawić Komitetowi Sterującemu Funduszy, sugerując sprawdzenie oraz ewentualne przeprowadzenie korekty działań w obecnym okresie budżetowym Funduszy.

- Wspomniane poprzednio nowe kwalifikacje należałoby też widzieć w kontekście jakości rynku usług, tj. firm opracowujących dokumentację urbanistyczną. W krajach „starej Unii” istnieją niezależne instytucje badawczo-planistyczne, odpowiedzialne za innowacyjne planowanie, programowanie i promowanie rozwoju i odnowy miast, zwłaszcza dużych. Są one integralną częścią systemu planowania, natomiast ich brak w Polsce i zlecenie opracowania planów urbanistycznych w trybie przetargu stanowi negatywny ewenement w skali Europy.
- Etap 2004-2006 wdrażania funduszy UE trzeba traktować jako spóźniony początek procesu transformacji w planowaniu i zarządzaniu rozwojem i odnową naszych miast zarówno w warstwie operacyjnej, jak i strategicznej. Dotąd wyrażano w Polsce opinie, że ten okres stanowił fazę wstępną, wykorzystaną na działania innowacyjne i pilotażowe, a dopiero w latach 2007-2013 rewitalizacja miast staje się częścią głównego nurtu priorytetów Funduszy Strukturalnych. Jak się wydaje, nie była to jednak powszechna praktyka, stosowana wobec innych państw przystępujących do Unii²⁶. Jednocześnie można obawiać się, że zdecentralizowanie rewitalizacji do poziomu regionów jest rozwiązaniem zbyt optymistycznym, niosącym pewne niebezpieczeństwa. Aby wyeliminować ewentualne nieprawidłowości czy zagrożenia dalszego procesu rewitalizacji naszych miast, korzystne wydaje się sprawdzenie, czy całość systemowego podejścia oraz standardy, priorytety, cele i działania wg wymagań ZPORR zostały utrzymane i bardziej precyzyjnie sformułowane w Regionalnych Programach Operacyjnych obecnego okresu finansowego. Braki i niedociągnięcia w stosunku do standardów UE należałoby jak najszybciej korygować.
- Efekty końcowe, jakie osiągną miasta dzięki przedłożonym i dofinansowanym przez Unię projektom rewitalizacji, będą obowiązkowo oceniane, gdyż jest to nieodłączny wymóg Funduszy. Taka ocena, obok *audytu* (oceny przepływów finansowych), *monitoringu* (rejestracji danych jako podstawy do analiz) i *kon-*

²⁶ Austria niemal w dniu przystąpienia do UE przedłożyła wniosek w ramach Inicjatywy Wspólnotowej URBAN i otrzymała fundusze na rewitalizację zdegradowanych obszarów Wiednia; por. publikacja Urzędu Miasta Wiednia: *Vienna Urbion – Urban Intervention Gurtel West*, Urban Planning Vienna, 2000 (materiały autorki).

trol (oceny procedur), stanowi element całego złożonego procesu rewitalizacji i jest wpisana w strukturę Funduszy. Na razie główną podnoszoną publicznie kwestią są wyniki finansowe i troska o „naszą zdolność do absorpcji unijnych środków”.

- Nie ulega kwestii, iż te „wewnątrzfunduszowe” oceny rzeczywistych, realizacyjnych efektów rewitalizacji omawianego okresu, w tym audyt finansowy, są sprawą nieodzowną. Tym niemniej w ocenie całości dorobku pierwszego etapu wdrażania Funduszy trzeba zobaczyć całokształt głębokich zmian, jakie dokonują się w pierwszych trzech latach naszego członkostwa w UE zarówno w sferze filozofii, jak i w warstwie operacyjnej planowania i zarządzania odnową miast. Chodzi o dostrzeżenie, że poprzez wymagania Funduszy wprowadzone zostały w Polsce zasady urbanistyki operacyjnej i podejście systemowe do rewitalizacji miast. Biorąc pod uwagę nasz punkt wyjścia, czyli nienadążanie metod planowania urbanistycznego, trzeba upewnić się, czy te podstawy zostały wystarczająco ugruntowane, czy cele polityki odnowy miast zostały nie tylko jasno sformułowane, ale i właściwie zrozumiane, czy efekty działań przyniosą oczekiwane efekty spójności. Toteż niezależnie od wymogów Komisji Europejskiej, w naszym interesie narodowym leży ocena całokształtu tego dorobku. Korzystając z metodologii i systemu ewaluacji programów operacyjnych należałoby przeanalizować cele i kierunki nakreślone w programach na tle rzeczywiście dokonanych zmian, ale także w kontekście europejskiej wiedzy urbanistycznej. Trzeba także eliminować dostrzeżone braki i niedociągnięcia, sukcesywnie ulepszając narzędzia oddziaływania na rzeczywistość. Taki wniosek o potrzebie *ewaluacji* całości dorobku rewitalizacji miast w obu etapach wdrażania pomocy unijnej 2004-2006 i 2007-2013, powinien zostać zgłoszony Komitetowi Monitorującemu ZPORR oraz Ministerstwu Rozwoju Regionalnego jako Instytucji Zarządzającej.

5.5. Zestaw aktów prawnych UE dotyczących funduszy strukturalnych w latach 2004-2006 i 2007-2013 oraz roli miast i regionów w polityce wspólnotowej

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21.06.1999 wprowadzające ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych (Dz. Urz. WE L 161 z 26.06.1999, L 198 z 21.07.2001 oraz L 158 z 27.06.2003).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1783/1999 z 12.07.1999 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1784/1999 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004 z 10.03.2004 zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wprowadzenia Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w sprawie kwalifikowania wydat-

- ków związanych z projektami współfinansowanymi z Funduszy Strukturalnych i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1145/2003.
- Decyzja Komisji nr 3424/2006 w sprawie wytycznych dotyczących zamknięcia pomocy 2004-2006 finansowanej z Funduszy Strukturalnych.
 - Polski Portal Funduszy Strukturalnych:
<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Dokumenty>.
 - Cohesion Policy and Cities: the urban contribution to growth and job in the regions, Communication from the Commission to the Council and Parliament, COM(2006) 385 final, Brussels 13.07.2006.
 - A coordinated Approach to the Financing of Urban Renewal and Development for the Programming Period 2007-2013 of the Community Structural Funds; Memorandum of Understanding between European Commission, the European Investment Bank and the Council of Europe Development Bank, 30.05.2006.
 - Komunikat Komisji Europejskiej „Zrównoważony rozwój obszarów miejskich w Unii Europejskiej: ramy dla działań” (COM(98) 605 final).
 - Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory – Second Report on Economic and Social Cohesion, European Commission 2001.
 - Nowe partnerstwo dla spójności – konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci Raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Europejska, Luksemburg 2004.
 - Podstawy Wsparcia Wspólnoty/PWW (Community Support Framework/CSF) – dokument Komisji Europejskiej stanowiący akceptację planu polskiej polityki regionalnej określonej w Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006 oraz będący formalnym potwierdzeniem zobowiązania UE do alokacji środków unijnych, przyjęte przez Kolegium Wysokich Komisarzy KE w grudniu 2003.
 - *Vademecum: Plans and programming documents for the Structural Funds 2000-2006* (the methodological working document)
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/vm20002006/.

5.6. Zestaw polskich aktów prawnych związanych z ubieganiem się o fundusze UE na rewitalizację miast w okresie finansowania 2004-2006 i 2007-2013

(dokumenty ramowe dot. rewitalizacji miast w Polsce określające wymogi w ubieganiu się o fundusze UE):

- Ustawa o samorządzie gminnym z 8.03.1990 (Dz.U. z 2001 nr 142 poz. 1591) z późn. zmianami (podejmując prace nad LPR władze miast powołują się na art. 8 ust. 2 pkt 6).
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2001-2006/NSRR (Uchwała nr 105 Rady Ministrów z grudnia 2000, Monitor Polski nr 43/2000 poz. 851).

- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, przyjęty przez Radę Ministrów 14.01.2003.
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty/PWW (Community Support Framework/ CSF), Bruksela – Warszawa grudzień 2003.
- Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju z 20.04.2004 (Dz.U. nr 116 poz. 1206) ze zmianami (Dz.U. z 2005 nr 90 poz. 759, Dz.U. z 2005 nr 267 poz. 2251 oraz Dz.U. z 2006 nr 149 poz. 1074).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego/ZPORR 2004-2006 z 1.07.2004 (Dz.U. nr 166 poz.1745).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego/ZPORR 2004-2006 z 25.08.2004 (Dz.U. z 2004 r. nr 200 poz. 2051 z późn. zmianami dot. Priorytetu 3 – Rozwój lokalny. Por. też tekst jednolity uwzględniający zmiany przyjęte przez Komitet Monitorujący ZPORR 17.03.2005).
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (NSS – Narodowa Strategia Spójności), dokument opracowany przez Min. Rozwoju Regionalnego, przyjęty przez Radę Ministrów 29 XI 2006 (programy operacyjne: 16 Regionalnych PO, PO Rozwój Polski Wschodniej, Europejska Współpraca Terytorialna, PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Kapitał Ludzki, PO Pomoc Techniczna).
- Narodowy Plan Rozwoju/NPR 2007-2013, przyjęty przez Radę Ministrów 6 IX 2005 (następnie wykorzystany w pracach nad NSRO).
- Strategia Rozwoju Kraju/SRK 2007-2013, przyjęta przez Radę Ministrów 29 XI 2006 przygotowana przez Min. Rozwoju Regionalnego.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 XII 2006 (Dziennik Ustaw nr 227 poz. 1658).
- Biuletyny ZPORR – Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego/ ZPORR.
- Biuletyny Informacyjne Funduszy Strukturalnych (strona internetowa Min. Gospodarki i Pracy).
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego: <http://www.erdff.edu.pl/index>
<http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/Dokumenty>
www.zporr.gov.pl.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Dz.U. Nr 166, poz. 1745).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Dz.U. Nr 200, poz. 2051 z późn. zm.).

Literatura

1. Heczko-Hyłowa E. (red.), 2005, *Koncepcja reurbanizacji w Europie i w Polsce. Reurbanizacja a zieleń polskich miast*, wyd. IRM, Kraków.
2. *Instrumenty wdrażania i finansowego wspierania programów rewitalizacji 2007-2013*. Materiały spotkania, zorganizowanego przez Forum Rewitalizacji i U.M. Warszawy (Warszawa 21-22.09.2006) <http://www.fr.org.pl>.
3. Materiały konferencji regionalnych, organizowanych w 2005 r. przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy, dotyczących rewitalizacji (działanie 3.3 ZPORR) <http://www.erdf.edu.pl/?id=52&lang=1>.
4. Mumphrey jr. A.J. (red.), 1995, *Urban revitalization: policies and programmes*, SAGE Publication (Wagner F.W., Joder T.E.), London.
5. *Odnowa miast – Doświadczenia brytyjskie i francuskie oraz wybrane materiały UMiRM*, Kraków 2000, wyd. IGPiK w Krakowie, (materiały IV Krakowskiej Konferencji Międzynarodowej „Gospodarka przestrzenna gmin – odnowa miast”, Kraków 11-13 X 1999).
6. *Podręcznik Procedur Wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego/ZPORR*, 2006, Min. Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
7. *Podręcznik rewitalizacji – Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, 2003, wyd. Mefisto Editions ze środków programu TRANSFORM w ramach współpracy Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen RFN, <http://www.umirm.gov.pl/Urząd/podrecznik.pdf>.
8. Projekt Ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych.
9. *Projekty i programy rewitalizacji w latach 2000-2006, Studium przypadków*, 2006, red. F. Targowska pod kier. K. Skalskiego, Stowarzyszenie FORUM REWITALIZACJI, Kraków.
10. *Przewodnik dotyczący kryteriów planowania oraz zarządzania projektami dotyczącymi rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, poprzemysłowych i powojkowych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego finansowanego ze środków Funduszy Strukturalnych*, Dokument roboczy Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa, październik 2004; www.zporr.gov.pl.
11. *Reurbanizacja. Wyniki projektu badawczo-wdrożeniowego Unii Europejskiej ReUrban Mobil*, 2005, wyd. IRM, Lipsk – Kraków.
12. Roberts P., Sykes H. (red.), 2000, *Urban Regeneration: A Handbook*, SAGE Publications, London.
13. Skalski K.M., 1996, *O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic miejskich*, wyd. Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków.
14. Skalski K. (red.), 1998, *Vademecum rewitalizacji dawnych dzielnic mieszkaniowych*, we współpracy z Cooperative Housing Foundation/CHF, wyd. II, Poradnik dla Rady i Zarządu Miasta & wskazówki dla operatora.
15. Turala M., 2006, *Możliwości i bariery finansowania zintegrowanych Programów Rewitalizacji z udziałem Funduszy Strukturalnych*, „Biuletyn Informacyjny Funduszy Strukturalnych”, nr 6/2006.
16. „Urbanista”, miesięcznik Towarzystwa Urbanistów Polskich; m.in. nr 3/2003, nr 8/2006.

17. *Wdrażanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Polsce, 2005*, (rezultaty niemiecko-francuskiego projektu doradczego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy), Warszawa, wstęp J. Hausner: <http://www.erdf.edu.pl/index> (tamże m.in. Orliński J., *Doświadczenia z I rundy naboru wniosków w ramach Lokalnych Programów Rewitalizacji*, finansowanych ze środków EFRR).
18. Ziobrowski Z., Ptaszycka-Jackowska D., Rębowska A., Geissler A. (red.), *Odnowa miast – Rewitalizacja, Rehabilitacja, Restrukturyzacja*, 2000, wyd. IGPIK – oddział w Krakowie, Kraków.

6. Podsumowanie

Historia uniemożliwiła Polsce wzięcie udziału zarówno w trwającej w Europie dziesiątki lat debacie nad potrzebą i doktryną rewitalizacji jak i uzyskaniem konkretnych doświadczeń w tym zakresie, w skali w jakiej osiągnęły to kraje Europy Zachodniej.

Odziedziczyliśmy za to po gospodarce nakazowej ogromne potrzeby w tym zakresie, znaczne braki wiedzy o prowadzeniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych, brak świadomości potrzeby oraz umiejętności partnerskiego prowadzenia działań gospodarczych i społecznych, a także negatywny stosunek do kapitału prywatnego. Co więcej, przyjęliśmy mocno uproszczoną doktrynę gospodarki rynkowej, w której usługi publiczne traktowane są jako zło konieczne i których skalę należy minimalizować – dla dobra rozwoju gospodarczego. Jak pokazuje historia demokratycznych krajów gospodarki rynkowej, utrzymanie się takiej koncepcji funkcjonowania państwa i gospodarki nie jest, w dłuższym okresie, możliwe.

Wraz z członkostwem w Unii Europejskiej Polska przyjęła skonstruowane przez Unię ogólne ramy operacyjne polityki rozwoju, zgodne z unijną polityką spójności społeczno-gospodarczej. Te ramy stały się dla nas podstawą do opracowania i uzgodnienia z UE wymaganych dokumentów, w tym programów operacyjnych, definiujących cele i zasady polityki oraz jej wdrażania, a całość została organizacyjnie osadzona w strukturach administracji publicznej. Funkcjonowanie zaś tego systemu na rzecz realizacji celów polegało na wpisywaniu się beneficjentów w przyjęte reguły i wg ustalonych zasad. W ten sposób m. in. miasta zostały zachęczone, aby starać się o unijne fundusze na rewitalizację, co nie znaczy, że w pełni zrozumiały potrzeby rewitalizacyjne, procesy i procedury, że nauczyły się zarządzać przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi.

Niemniej jednak, zapoczątkowanie procesu rewitalizacji polskich miast, oparte na systemowych podstawach ujmujących w jedną całość wszystkie kluczowe dla rozwiązania problemu elementy, wymusiło inne spojrzenie polskich miast i władz różnych szczebli na ten problem. W rezultacie tych działań dopracowaliśmy się oprzyrządowania prawnego, instytucjonalno-organizacyjno-finansowego (w tym system dystrybucji funduszy unijnych), kontrolnego i ewaluacyjnego, a nawet promocyjnego, obejmującego rewitalizację miast.

Wdrażanie tych procedur dokonywało się nie tyle jako skutek obowiązywania ustaw, ile poprzez „trenowanie” rozumienia nowych reguł i sposobów działania dla osiągnięcia spójności między szczeblami europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Mimo wielu niedoskonałości i braków w samych dokumentach, a także w przyjęciu, w rozumieniu tego systemu i jego wdrażania, generalne ramy i schemat operacyjny rewitalizacji uznać należy za przełomowy w naszej dotychczasowej praktyce urbanistycznej.

Byłoby pożądane, aby ta nowa jakość w planowaniu i zarządzaniu rozwojem i odnową miast została osadzona na trwale w nowocześnie rozumianej polityce państwa i faktycznych działań władz szczebla lokalnego. Aby tak się stało musi być jednak uzupełniona o szereg nowych rozwiązań.

Zachęcenie miast do przygotowywania Lokalnych Programów Rewitalizacji było możliwe również dlatego, że rynek nieruchomości, włączając poszczególne jego podsystemy, jest w Polsce wystarczająco dobrze rozwinięty. Nie ma istotnych barier, które uniemożliwiałyby normalną działalność podmiotów gospodarczych i osób fizycznych na tym rynku, jeśli mają one takie potrzeby, określoną wiedzę i możliwości finansowe.

Do rozwoju polskiego rynku nieruchomości przyczynił się fakt jego zglobalizowania. Posiadając wszelkie cechy rynków lokalnych, rynki nieruchomości w Polsce zglobalizowały się – dokonują się na nich transakcje, w których bierze udział kapitał firm ponadnarodowych, a jedynie przedmiot transakcji jest zlokalizowany w Polsce.

Z drugiej jednak strony nie jest on jeszcze dostosowany w pełni do tego, aby wszystkie przedsięwzięcia można było na nim sprawnie przeprowadzać, tak jak to ma miejsce w innych krajach, które kształtowały relacje na rynku nieruchomości od wielu lat. Brakuje na polskim rynku nieruchomości niektórych podmiotów, relacji i instrumentów, które są niezbędne dla prawidłowej implementacji procesów rewitalizacji, a które szczegółowo przedstawiono w podsumowaniu części pierwszej. Warto jednak na koniec podkreślić, że system rynku nieruchomości ukierunkowany jest na nieruchomość, podczas gdy rewitalizacja dotyczy problematyki społecznej i ekonomicznej i jedynie wykorzystuje nieruchomości do tworzenia sieci powiązań społecznych. Dlatego w każdym z jego podsystemów należy wprowadzić pewne uzupełnienia albo tworząc nowe podmioty, albo wzbogacając system o konkretne nowe instrumenty.

Opracowanie i uruchomienie w Polsce skutecznego, systemowego rozwiązania w zakresie prowadzenia, a zwłaszcza finansowania procesów rewitalizacji nie jest możliwe bez wyprzedzających go działań o charakterze polityczno-ustrojowym, a przede wszystkim:

- przyznania rewitalizacji cechy usługi publicznej i uznania konieczności partycypacji władzy publicznej w jej finansowaniu;
- wprowadzenia prymatu celu społecznego zamiast indywidualnego, włączając tu konieczność wprowadzenia zasady wywłaszczania nieruchomości dla dobra całego obszaru rewitalizowanego;
- opracowania polityki rewitalizacji na poziomie krajowym; na poziomach regionalnym i lokalnym jest ona formalnie formułowana na potrzeby pozyskania środków unijnych. Przyjęcie polityki krajowej oraz uruchomienie wskazanych przez nią sposobów jej finansowania, w tym specjalistycznych funduszy ze środków publicznych powinno uruchomić aktywność i kreatywność władz samorządu terytorialnego w tym zakresie;
- dopracowania procedur działania władz lokalnych, a zwłaszcza zarządzania procesami rozwoju miast i rewitalizacji, z uwzględnieniem roli specjalistycznych podmiotów zastępujących miasto w tych procesach;

- uchwalenia ustawy o procedurach rewitalizacji, jako części prowadzonej polityki miejskiej;
- rozpoczęcia kształcenia na specjalistycznych, interdyscyplinarnych studiach dotyczących prowadzenia procesów rewitalizacji miast;
- popularyzacja wiedzy na temat rewitalizacji i partnerskich sposobów jej realizacji, w tym także opracowywanie wzorców dobrych praktyk i ich upowszechnianie.

Reasumując, chociaż rynek nieruchomości nie tworzy istotnych barier uniemożliwiających podejmowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych, to jednak ich pełne wdrożenie wymaga jednak podejmowania szeregu wysiłków wspomnianych powyżej.

Conclusions

History prevented Poland from participation in the decades of debates over regeneration needs and policies in Europe, as well as from obtaining specific experience in that area on the scale attained by the Western European countries.

Instead, we inherited from the command economy tremendous needs of such projects, considerable gaps in our knowledge of regeneration projects, lack of the awareness of such needs and of the skill of partnership in conducting economic and social activities, as well as a negative attitude towards private capital. Moreover, we assumed a fairly simplified market economy policy in which public services are treated as the necessary evil, while the scale of such services should be minimised for the sake of economic growth. As the history of democratic market economies indicates, maintenance of our type of the conception of state and economy operation may not be continued for a long time.

Together with our membership in the European Union, Poland accepted the EU's general operating frameworks of the development policy, in compliance with the EU's social and economic cohesion policy. Such frames have become for us the grounds of developing proper documents, agreed with the EU, including operating programmes, defining the goals and principles of our policy and its implementation, with the whole policy organisationally embedded in the public administration structures. The operation of such a system for the sake of the goal implementation consisted in the compliance of the beneficiaries with the accepted rules and regulations. Consequently, some cities were encouraged to apply for the EU funds allocated to urban regeneration, which does not mean that those cities fully understood their needs, processes and procedures, or learned to manage regeneration projects.

Nevertheless, the initiation of the regeneration processes in the Polish cities, based on systemic grounds integrating all the key components required for the problem solution, forced the development of new attitudes towards the problem in the Polish cities and governments of various levels. As a result of such activities, we developed legal, institutional, organisational, financial, auditing and evaluation instruments (including those required for the EU fund distribution system), as well as those needed for urban regeneration project promotion.

The implementation of specific procedures occurred not as consequence of legal regulations, but rather through our "training" in the understanding of new rules and methods of operation for obtaining cohesion between the European, national, regional and local levels. Despite many irregularities and shortcomings of the documentation, as well as in the acceptance, understanding and implementation of the regeneration system, the general frames and operating schemes of regeneration should be recognized as a break-

through in our previous urban planning policy. It would be desired for the new quality of development and urban regeneration planning and management to be strongly embedded in the modern state policy and among actual local government activities. For that to happen, our policy has to be supplemented with a number of new solutions.

Encouraging the cities to prepare Local Regeneration Programmes was possible because our real-estate market, including particular segments of that market, has been adequately developed. There are no essential barriers preventing normal operation of business entities and natural persons on that market, if they choose to operate there once they have specific needs, knowledge and financial resources.

What also contributed to the development of the Polish real-estate market was the fact of its globalisation. Although the Polish real-estate markets possess all the local market features, they became global as we observe there transactions with the participation of multi-national companies.

On the other hand, our real-estate market is not fully adjusted to conducting fluently all types of operations, as it is the case in other countries that have been shaping the real-estate market relations for a number of years. What we miss on the Polish real-estate market are a few institutions, relationships and instruments that are indispensable for correct implementation of regeneration processes which have been presented in detail in the conclusions of the first part of this study. Finally, it is necessary to underline that the real-estate market system is directed towards the real estate, while regeneration concerns social and economic issues, using real estate only to develop a network of social connections. For that reason, we should make certain supplements in each real-estate market segment, either by creating new entities, or by enriching the system with new specific instruments.

The development and implementation of effective and economic solutions in the area of conducting and especially financing of regeneration processes in Poland is not possible without advance political and policy activities, primarily in the following areas:

- assignment of the public service feature to regeneration and recognition that public authorities need to participate in regeneration financing;
- implementation of the domination of the public interest over the individual one, including the necessity to adopt the principle of expropriation for the wealth of the whole area subjected to regeneration;
- development of the regeneration policy on the national level, while the policy is formally formulated on the regional and local levels for the needs of obtaining EU resources. The adoption of the national policy and indication of specific financing methods, including earmarked public funds, should initiate the activities and creativity of local governments in the area of regeneration;
- detailing of procedures for local governments, especially in the area of urban development and regeneration management, taking into account the role of specialised entities substituting the municipalities in the respective processes;
- approval of a law of regeneration procedures as part of the urban policy;

- starting educational courses on conducting urban regeneration processes at specialised, interdisciplinary studies;
- dissemination of knowledge on regeneration methods and partnership implementation, including preparation of good practice to be published.

In conclusion, although the real-estate market does not create any essential barriers preventing implementation of regeneration projects, still full implementation of such projects requires making all efforts specified above.

Spis tabel

Tabela 3.1. Przemiany cywilizacyjne a modele rynkowych systemów gospodarczych	91
Tabela 3.2. „Miasto — najlepsze otoczenie dla biznesu” versus „Miasto, jako zrównoważony system”	105
Tabela 5.1. Wyposażenie miast w programy LPR	172

Spis rycin

Ryc. 2.1. Rynek nieruchomości jako system	17
Ryc. 2.2. Schemat przenoszenia praw własności	28
Ryc. 2.3. Podsystem inwestowania w nieruchomości	40
Ryc. 2.4. Schemat podsystemu finansowania nieruchomości	70
Ryc. 3.1. Nierówności wyników memoriałowych i kasowych	89
Ryc. 4.1. Podsumowanie PPP według krajów i sektorów	139
Ryc. 4.2. Zróżnicowanie realizowanych projektów w zależności od aktywności kraju w – realizacji projektów	141
Ryc. 4.3. Udział przychodów gmin w podatkach powszechnych	150
Ryc. 4.4. Wartość (mln €) nakładów na rewitalizację miast w Niemczech, okres 1970-2007	152
Ryc. 4.5. Nakłady na rewitalizację w Wielkiej Brytanii w latach 1980-2000	152
Ryc. 4.6. Nakłady na rewitalizację w Holandii w latach 1970-1994 (w mln €)	152
Ryc. 4.7. Realizacja procesu rewitalizacji we Francji w latach 2000-2006 (prognoza)	153
Ryc. 4.8. Nakłady środków publicznych na rewitalizację we Francji (w mld €)	153
Ryc. 4.9. Relacja publicznych i prywatnych nakładów na rewitalizację w Wielkiej Brytanii, 1980-2000	153
Ryc. 4.10. Relacja publicznych i prywatnych nakładów na rewitalizację w Niemczech, 1995-2000	154

