


URBAN ISSUES

#rewitalizacja #Specjalne
Strefy Rewitalizacji
#obszary wiejskie #tereny
poprzemysłowe #odnowa wsi
#rozwój lokalny

Zapotrzebowanie na narzędzia urbanistyki operacyjnej do prowadzenia polityki rozwoju na obszarach rewitalizacji w Polsce

Katarzyna Spadło

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
email: kspadlo@irmir.pl

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1675-2402>

Abstrakt

Wejście w życie ustawy o rewitalizacji, a także dostępność źródeł finansowania w ramach polityki spójności UE, umożliwiły samorządom wykorzystanie procesów rewitalizacji jako narzędzia rozwoju lokalnego. Za sprawą tej ustawy rewitalizacja przeszła ewolucję – z instrumentu polityki miejskiej stała się jedną z wielu polityk publicznych realizowanych również na terenach wiejskich. Tymczasem regulacje ustawy, ułatwiające realizację interwencji rewitalizacyjnej, uwzględniają głównie uwarunkowania śródmiejskich obszarów rewitalizacji i przeznaczają im specjalne instrumenty urbanistyki operacyjnej, usprawniające przede wszystkim gospodarkę nieruchomościami, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym. Z przeprowadzonych badań wynika, że na terenach wiejskich nie korzysta się z potencjału narzędzi ustawy o rewitalizacji – w przeciwieństwie do gmin miejskich, które wykorzystują je w odniesieniu do obszarów rewitalizacji położonych w centrach miast. Takie rozwiązania stoją w sprzeczności z faktycznymi potrzebami obszarów rewitalizacji w Polsce, które w dużej mierze wyznaczone zostały na terenach wiejskich, w tym popegeerowskich, przemysłowych i innych terenach niezamieszkałych. W artykule została podjęta próba analizy popytu obszarów rewitalizacji na instrumenty wsparcia wynikające z krajowego systemu wdrażania rewitalizacji.

©2020 Katarzyna Spadło. This is an open access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>).

Wprowadzenie

Rewitalizacja jako narzędzie polityki rozwoju lokalnego umożliwia zahamowanie i ograniczenie negatywnych skutków marginalizacji obszarów, na których koncentrują się problemy społeczno-ekonomiczne, środowiskowe czy techniczne. W literaturze przedmiotu ujęcie problematyki rozwojowej jest bardzo zróżnicowane z powodu braku jednej definicji pojęcia rozwoju. W naukach ekonomicznych rozwój utożsamiany jest najczęściej z ilościowymi i jakościowymi zmianami w gospodarkach i społeczeństwach, będących następstwem ich wzrostu. Tak rozumiany rozwój najczęściej jest sprowadzany do wymiaru lokalnego. J.J. Parysek definiuje go jako prowadzenie działań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego danej jednostki terytorialnej (miasta i gminy) z wykorzystaniem jej zasobów, z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców oraz ich udziałem w podejmowanych działaniach (Parysek 1995: 37). A. Purgat i R. Reszel uznają, że to proces przemian społeczności zamieszkującej daną jednostkę samorządu terytorialnego, prowadzący do zmian ilościowych i jakościowych występujących w danej przestrzeni, uwzględniający potrzeby, upodobania i hierarchię wartości jej mieszkańców (Purgat, Reszel 1997: 101). Natomiast R. Bról twierdzi, iż jest to „zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego” (Bról 1998: 11).

Tymczasem w praktyce polityka rozwojowa na poziomie europejskim od lat 1990. była głównie realizowana w ujęciu regionalnym w ramach polityki spójności. Dopiero w pierwszej dekadzie XXI w., z uwagi na rosnące znaczenie dużych miast, nastąpiły istotne zmiany w doktrynie rozwoju regionalnego, czego wyrazem były m.in. nowe nurty teoretyczne, tj. nowa geografia ekonomiczna (*new economic geography*), w tym polityka opierająca się na miejscach (*place based policy*) oraz ekonomia sieci i przepływów (Hajduga, Rogowska 2015: 116–128):

Jeśli natomiast chodzi o politykę rozwoju lokalnego prowadzoną przez władze lokalne, w literaturze przedmiotu pojęcie to jest rzadko omawiane, a rozwój lokalny prowadzony przez władze ponadlokalne – wcale. Polityki takie są jednak prowadzone w Polsce i za granicą, a ich znaczenie rośnie. Istnieje zatem luka między rzeczywistością prowadzonymi politykami rozwoju a opisującą je terminologią (Sztando 2017: 27).

W praktyce ugruntowana jest polityka rozwoju prowadzona wobec obszarów wiejskich i regionów, natomiast

odnowa miast jest stosunkowo nowym pojęciem. Dopiero w 2007 r., w wyniku przyjęcia przez państwa członkowskie UE *Karty Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*, zadeklarowano konieczność zintegrowanego podejścia do rozwoju miast i zwrócenia szczególnej uwagi na najuboższe dzielnice, borykające się z problemami wykluczenia społecznego i ubóstwa. Rewitalizacja, będąca procesem wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzona w sposób kompleksowy i zintegrowany za pomocą wspólnych działań na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowana terytorialnie (*Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji* [uor] Dz. U. 2015, poz. 1777), stała się kluczowym narzędziem wykorzystywanym w procesach rozwoju lokalnego terenów zaniedbanych, zarówno w miastach, jak i na terenach wiejskich.

Cel artykułu i metody badawcze

Artykuł podejmuje próbę analizy specyfiki prowadzonych polityk rozwoju wobec obszarów zdegradowanych w gminach, w świetle obowiązujących regulacji systemowych oraz na podstawie wyników bieżącego stanu badań nad wykorzystaniem polityki rewitalizacyjnej. Na potrzeby opracowania wykorzystano wyniki wykonanego w 2018 r. badania Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) z zakresu rewitalizacji w Polsce (Bal-Domańska i in. 2019), które zestawiono z rezultatami najnowszych badań na temat skali wykorzystania narzędzi ustawy o rewitalizacji przez polskie gminy, autorstwa zespołu ekspertów Instytutu Rozwoju Miast i Regionów (Jadach-Sepioło, Kułaczowska 2019). Celem artykułu jest ocena możliwości przedłużenia ram legislacyjno-systemowych na kolejną perspektywę ich obowiązywania, pod kątem obecnej praktyki gmin wobec polityki rewitalizacyjnej.

Ramy polityki rozwoju, określone w polskim ustawodawstwie, wyznaczają trzy wymiary jej prowadzenia: krajowy, regionalny i lokalny (*Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. 2006 nr 227, poz. 1658). Natomiast operacjonalizacji krajowej polityki rozwoju dokonano za pomocą Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR) w perspektywie do 2030 r., która wyznacza ramy prowadzenia polityki regionalnej przez rząd wobec regionów, jak i wewnątrzregionalne zadania (KSRR 2019). Szczególną postacią w KSRR przybierają działania odnoszące się do rewitalizacji, która jako główne narzędzie realizacji została wskazana w trzech celach operacyjnych, wymienionych w dokumencie strategii:

- nr 1.2 Zwiększenie wykorzystania potencjału rozwojowego miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze,

- nr 1.3 Przyspieszenie transformacji profilu gospodarczego Śląska,
- nr 1.4 Przeciwdziałanie kryzysom na obszarach zdegradowanych (KSRR 2019: 48).

Zadania wynikające z tych celów operacyjnych wskazują, że rewitalizacja jako narzędzie polityki rozwoju ma głównie wymiar lokalny. Potwierdzają to dodatkowo w art. 3 ust. 1 zapisy uor, która odpowiedzialnością za przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie innych zadań własnych obarcza gminy. Tym samym lokalny poziom administracji publicznej pełni najważniejszą rolę w systemie zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce.

Odpowiedzialność za realizację zadań wynikających z konieczności upowszechnienia rewitalizacji jako narzędzia polityki rozwoju w zapisach KSRR spoczęła nie tylko na samorządach lokalnych, ale i władzach regionalnych oraz na rządzie. Na szczeblu lokalnym za prowadzenie efektywnych i skutecznych działań rewitalizacyjnych na podstawie programów rewitalizacji odpowiedzialne są miasta (gminy miejskie). Gminy wiejskie zostały natomiast zobowiązane do prowadzenia działań naprawczych wobec terenów kryzysowych na obszarach wiejskich na podstawie programów odnowy wsi (uwzględniających aktywizację społeczną i gospodarczą). Tym samym w KSRR do realizacji polityki rewitalizacyjnej w wymiarze lokalnym zostały wskazane tylko gminy miejskie. Natomiast zadania nałożone na samorząd regionalny objęły budowanie mechanizmów wsparcia finansowego gmin w celu zahamowania występujących na ich terenach trendów degradacyjnych, prowadzenie regionalnych analiz w zakresie trendów rozwojowych gmin w celu identyfikacji specyficznych potrzeb obszarów miejskich i wiejskich, a także opiniowanie i weryfikowanie programów rewitalizacji oraz programów odnowy wsi. Na szczeblu rządowym zadania nałożone przez KSRR dotyczą doskonalenia systemu prowadzenia skutecznej i efektywnej rewitalizacji, prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych, promowania dobrych praktyk w zakresie rewitalizacji oraz zaproponowanie i opracowanie (we współpracy z samorządem województwa) instrumentu dla obszarów wiejskich, adekwatnego do specyfiki i potrzeb w zakresie niwelowania sytuacji kryzysowych (KSRR: 61).

Analiza bieżącego stanu badań wskazuje, że pomimo powszechności rozwiązań uor KSRR ogranicza jej stosowanie na obszarach wiejskich, sprowadzając procesy tam prowadzone do działań naprawczych realizowanych na podstawie uspołecznionych programów odnowy wsi. Od momentu wejścia w życie uor do chwili obecnej nie zaproponowano analogicznego do rewitalizacji instrumentu

interwencji wobec obszarów zdegradowanych położonych na terenach wiejskich. W artykule została więc podjęta próba analizy dotychczasowej praktyki gmin miejskich i wiejskich w zakresie stosowania uor. Analizą zostały objęte wszystkie gminy w Polsce prowadzące procesy rewitalizacji, zarówno w oparciu o lokalne programy rewitalizacji, jak i gminne. W pracy wykorzystano metodę badania dokumentów (*desk research*), obejmującą analizę raportów z przeprowadzonych badań w zakresie rewitalizacji, aktów prawnych i dokumentów strategicznych tworzących system rewitalizacji w Polsce, ekspertyz w zakresie rewitalizacji. Analizę *desk research* uzupełniono metodą statystyczną, polegającą na wnioskowaniu z wyodrębnionych przez GUS cech statystycznych w ramach badania *Rewitalizacja w gminie* (GUS 2018). Badanie danych posłużyło do zilustrowania skali bieżących potrzeb polskich gmin w zakresie rewitalizacji i stanowiło podstawę do oszacowania przyszłego zapotrzebowania obszarów rewitalizacji na narzędzia urbanistyki operacyjnej uor.

Praktyka gmin w zakresie prowadzenia polityki rewitalizacyjnej - wyniki badania

Zapotrzebowanie na rewitalizację, zgłaszane przez samorządy lokalne realizujące działania z zakresu poprawy warunków życia, rozwoju gospodarczego i jakości środowiska na obszarach kryzysowych, jest duże. W 2016 r. gminy zidentyfikowały i zakwalifikowały jako obszary zdegradowane ponad 715 tys. ha, co średnio stanowi ok. 14,4% powierzchni tych gmin (KSRR 2019: 39). Według danych GUS na koniec 2018 r. 1494 gminy posiadały opracowany i przyjęty uchwałą rady gminy program rewitalizacji, z czego większość stanowiły programy uchwalone na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 lub 6a Ustawy o samorządzie gminnym (PR/LPR) – 1167 (78%), natomiast 327 (22%) to dokumenty przyjmowane w trybie ustawy o rewitalizacji (GPR).

Popularność rewitalizacji na szczeblu lokalnym wynika z dużego zapotrzebowania gmin miejskich na wsparcie polityk rozwojowych dla obszarów zdegradowanych, jak i z włączenia się gmin wiejskich w realizację polityki rewitalizacyjnej. Aktywność gmin w prowadzeniu rewitalizacji silnie wzrosła od czasu wejścia w życie poświęconej jej ustawy, stąd wyzwaniem postulowanym w KSRR jest utrzymanie dotychczasowej dynamiki prowadzenia procesów rewitalizacji i ograniczania kryzysów istniejących obszarów zdegradowanych (KSRR 2019: 39).

Analizując typy gmin posiadających program rewitalizacji, należy stwierdzić, że najwięcej ich uchwalono w gminach wiejskich – 698 programów, w tym 149 GPR (co stanowi 45,6%), niewiele mniej w gminach miejsko-wiejskich – 513, w tym 101 GPR (30,9%), a w gminach miejskich – 283, w tym 77 GPR (23,5%).

TAB. 1.

Powierzchnia obszarów rewitalizacji wyznaczonych w trybie ustawowym (GPR) i pozaustawowym (LPR) na koniec 2018 r. w podziale na typy tych terenów i typy gmin

TYPY OBSZARÓW REWITALIZACJI W POLSCE	POWIERZCHNIA OBSZARÓW REWITALIZACJI W HA				UDZIAŁ W ŁĄCZNEJ POWIERZCHNI OBSZARÓW REWITALIZACJI W %
	GINY MIEJSKIE	GINY MIEJSKO- -WIEJSKIE	GINY WIEJSKIE	RAZEM	
Zlokalizowane w śródmieściu lub w centrum miasta (tereny mieszkaniowe łącznie z towarzyszącymi terenami usługowymi i komunikacyjnymi)	45 610	67 434	0	113 044	11,42%
Zlokalizowane poza śródmieściem lub centrum miasta (tereny mieszkaniowe łącznie z towarzyszącymi terenami usługowymi i komunikacyjnymi)	25 270	25 469	0	50 739	5,12%
Zlokalizowane na obszarze wsi (tereny mieszkaniowe łącznie z towarzyszącymi terenami usługowymi i komunikacyjnymi)	0	138 597	467 791	606 388	61,24%
Popegeerowskie lub inne związane z gospodarką rolną i leśną	347	17 900	55 925	74 172	7,49%
Powydobywcze	1406	2 463	2 244	6 113	0,62%
Poportowe	13	5	1	19	0,00%
Pokolejowe	209	242	1 525	1976	0,20%
Powojskowe	978	384	1 130	2492	0,25%
Inne tereny przemysłowe	1310	714	2 384	4408	0,45%
Tereny zieleni	3333	3 947	3 050	10 330	1,04%
Inne tereny niezamieszkałe	3216	27 221	90 116	120 553	12,17%
Razem	81 692	284 376	624 166	990 234	100,00%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1494

W Tab. 1. dokonano analizy typów funkcjonujących w Polsce obszarów rewitalizacji pod kątem wielkości zajmowanej powierzchni, w podziale na gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie.

Pomimo tradycyjnej identyfikacji rewitalizacji jako narzędzia odnowy centrów miast praktyka wskazuje, że tereny przewidziane do objęcia polityką rewitalizacyjną w większej mierze obejmują obszary wiejskie niż miejskie. W miastach (w centrach, śródmieściach i pozostałych zamieszkałych dzielnicach) funkcjonują obszary rewitalizacji o łącznej powierzchni 163 783 ha, natomiast na terenach wiejskich jest ich prawie czterokrotnie więcej, tj. 606 388 ha. Również w przypadku niezamieszkałych obszarów rewitalizacji dominują tereny wiejskie, gdzie do odnowy wskazano łącznie 188 101 ha takich stref, w porównaniu z gminami miejskimi, w których zajmują one w sumie pięć razy mniejszą powierzchnię – 31 962 ha. W procesach rewitalizacji główną rolę odgrywają tereny o funkcji

mieszkaniowej, które obejmują 83,67% powierzchni obszarów rewitalizacji wyznaczonych w miastach i 76,32% powierzchni tych obszarów w gminach wiejskich. Należy zwrócić uwagę na stosunkowo wysoki udział terenów niezamieszkałych objętych granicami obszarów rewitalizacji na wsiach. Obejmują one blisko 56,0 tys. ha terenów popegeerowskich, wymagających koncentracji działań z zakresu polityki społecznej, włączenia zawodowego czy przekształceń przestrzenno-funkcjonalnych. Szczegółowe dane na temat udziału poszczególnych rodzajów powierzchni w miastach i na wsi prezentuje Tab. 2.

Tym samym w praktyce polskich gmin pod względem zasięgu występowania dominują obszary rewitalizacji wyznaczone na terenach wiejskich – pomimo stwierdzonych ograniczeń systemowych.

Łącznie na obszarach rewitalizacji w Polsce mieszka 6,08 mln osób, czyli co szósty mieszkaniec kraju objęty jest polityką rewitalizacyjną prowadzoną przez samorzą-

TAB. 2.

Udział powierzchni zamieszkanym i niezamieszkanym obszarów rewitalizacji wyznaczonych na terenie miast i wsi na koniec 2018 r.

	NA TERENIE MIAST	NA TERENIE WSI	ŁĄCZNIE	NA TERENIE MIAST	NA TERENIE WSI
Zamieszkane obszary rewitalizacji	163 783	606 388	770 171	16,54%	61,24%
Niezamieszkane obszary rewitalizacji	31 962	188 101	220 063	3,23%	19,00%
Razem	195 745	794 489	990 234	19,77%	80,23%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1494

TAB. 3.

Struktura ludności zamieszkującej obszary rewitalizacji w 2018 r. wg typów gmin

LICZBA MIESZKAŃCÓW OBSZARÓW REWITALIZACJI W OSOBACH				
	GMINY MIEJSKIE	GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE	GMINY WIEJSKIE	RAZEM
Liczba mieszkańców obszarów rewitalizacji (os.)	3 388 395	1 632 175	1 062 042	6 082 612
Struktura mieszkańców obszarów rewitalizacji (w %)	55,71%	26,83%	17,46%	100,00%

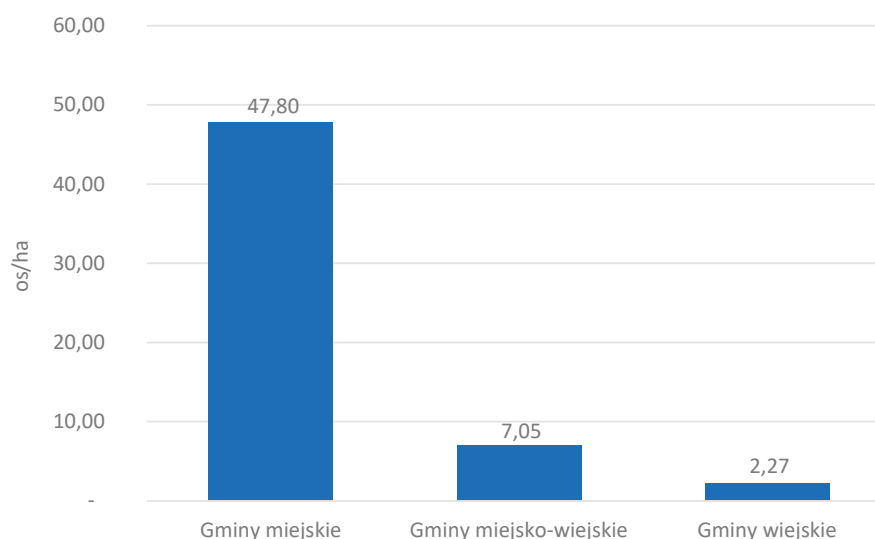
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1494

dy szczebla lokalnego. Struktura mieszkańców obszarów rewitalizacji została przedstawiona w Tab. 3.

Pomimo dominacji obszarów rewitalizacji wyznaczonych na wsi, na terenach miejskich zamieszkuje dwa razy więcej mieszkańców tych stref – 4,04 mln osób w gminach miejskich i miastach w gminach miejsko-wiejskich w porównaniu z 2,04 mln osób w gminach wiejskich i części wiejskiej w gminach miejsko-wiejskich. Wynika to z wyższej gęstości zaludnienia w miastach niż na terenach wiejskich, które charakteryzują się dużym stopniem rozproszenia zabudowy. Na Ryc. 1. zilustrowano średnią gęstość zaludnienia obszarów rewitalizacji wyznaczonych w poszczególnych typach gmin – w odniesieniu do terenów zamieszkanym.

Pod względem średniej liczby osób zamieszkujących obszary rewitalizacji dominują w analizie gminy miejskie, ze wskaźnikiem blisko 50 osób na 1 ha powierzchni tych terenów, w porównaniu ze średnią dla gmin wiejskich w wysokości 2 osób na 1 ha. Pomimo mniejszego zasięgu występowania, struktura miejskich obszarów rewitalizacji umożliwia skuteczniejszą realizację zasady koncentracji interwencji, która na terenach wiejskich – z uwagi na rozproszenie zabudowy i interesariuszy – przybiera częściej formę punktowych przedsięwzięć.

Procesy rewitalizacji w Polskich gminach wymagają zaangażowania ponad 29 miliardów złotych. Największe koszty przedsięwzięć rewitalizacyjnych generują obszary

**Ryc. 1.**

Średnia gęstość zaludnienia zamieszkanym obszarów rewitalizacji w podziale na typy gmin – w osobach na 1 ha
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1494

TAB. 4.

Porównanie skali interwencji rewitalizacyjnej wynikającej z obowiązujących programów rewitalizacji – w podziale na typy gmin

LICZBA PRZEDSIĘWZIĘĆ	GINNA MIEJSKA	GINNA MIEJSKO-WIEJSKA	GINNA WIEJSKA: PR	RAZEM
Łączna liczba przedsięwzięć ogółem	11 898	11 889	12 270	36 057
Liczba programów rewitalizacji	283	513	698	1494
Łączne koszty przedsięwzięć rewitalizacyjnych w tys. zł	20 007 770,0	5 962 947,0	3 767 204,0	29 737 921,0
Średnia liczba przedsięwzięć rewitalizacyjnych w PR	42,0	23,2	17,6	24,1
Średni koszt przedsięwzięć rewitalizacyjnych w PR w tys. zł	70 698,8	11 623,7	5397,1	19 904,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, n=1494

rewitalizacji położone w gminach miejskich, charakteryzujące się najbardziej złożoną strukturą zabudowy i wieloma grupami interesariuszy. W programach rewitalizacji gmin miejskich znajduje się najwięcej przedsięwzięć, średnio prawie 2,5 razy więcej niż w przypadku programów gmin wiejskich. Tym samym średni koszt ich wdrożenia przewyższa 13 razy analogiczne koszty generowane w gminach wiejskich. Pomimo dominacji terenów wiejskich w granicach obszarów rewitalizacji, potrzeby terenów miejskich determinują charakter działań rewitalizacyjnych polskich gmin.

Problemem miast zostały też głównie dedykowane rozwiązania Specjalnych Stref Rewitalizacji (SSR), które są jednymi z pierwszych narzędzi urbanistyki operacyjnej (uor). W granicach SSR można wprowadzać szczególnie normy prawne z zakresu: planowania przestrzennego, gospodarowania nieruchomościami, mieszkalnictwa, prawa podatkowego, prawa cywilnego i zamówień publicznych. Ustanowienie SSR umożliwia wykorzystanie narzędzi ułatwiających wdrażanie zmian na obszarze rewitalizacji głównie w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej o charakterze wielorodzinnym. Na terenach wiejskich natomiast, na których dominuje indywidualna zabudowa, nie da się użyć części rozwiązań z uwagi na ograniczoną możliwość uznania inwestycji realizowanych w obrębie budynków prywatnych za cel publiczny, wspierany rozwiązaniami ustawowymi (NSA, III GSK 411/08)¹.

Z badania narzędzi ustawowych w zakresie rewitalizacji w Polsce, przeprowadzonych przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów (Jadach-Sepioło, Kułaczowska 2019) wynika, że jedynie gminy miejskie korzystają z narzędzi Specjalnej Strefy Rewitalizacji (SSR ustanowiło 9 gmin miejskich, a do opracowania miejscowych planów rewitalizacji przystąpiły 4 miasta).

¹ Zgodnie z przywołanym wyrokiem NSA za cel publiczny nie można uznać przeprowadzenia remontu budynku prywatnego „skoro to właściciel ponosi wydatki związane z utrzymaniem jego lokalu, jest obowiązany utrzymać swój lokal w należytym stanie”.

Z kolejnego raportu o stanie miast w zakresie rewitalizacji, opracowanego przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów, nasuwa się wniosek, że instrumentarium rewitalizacji nie jest dostosowane do obszarów wiejskich, którym lepiej służy odnowa wsi, tymczasem oba typy wsparcia współwystępują w gminach wiejskich i dublują się (Jarczewski, Kułaczowska 2019).

W ramach badania ewaluacyjnego programów rewitalizacji funkcjonujących w województwie opolskim, przeprowadzonego przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów (Spadło, Jadach-Sepioło 2020), objęto analizą także gminy wiejskie, które były wykluczone systemowo z konkursu dotacji na opracowanie programów rewitalizacji oraz wsparcia działań rewitalizacyjnych ze środków polityki spójności UE. W efekcie badania stwierdzono, że w czterech gminach wiejskich prowadzone są działania z zakresu odnowy wsi, w tym jedna realizuje je w oparciu o program rewitalizacji. Natomiast znakomita większość gmin wiejskich z regionu nie ma potrzeby rozpoczęcia polityki rewitalizacyjnej. Jednocześnie wskazywały one na klasyczne potrzeby z zakresu odnowy wsi, których realizacja podniesie atrakcyjność turystyczną i rekreacyjną tych ośrodków, m.in.: modernizacje i przebudowy zdegradowanych budynków, restauracje i konserwacje obiektów zabytkowych, porządkowanie zdegradowanych przestrzeni publicznych, modernizacje infrastruktury technicznej (Spadło, Jadach-Sepioło, 2020:).

Badanie ewaluacyjne systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce, przeprowadzone przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów oraz Ecorys Polska Sp. z o.o. w 2020 r., wprost wskazało na problem nieadekwatności rozwiązań systemowych rewitalizacji w odniesieniu do uwarunkowań gmin wiejskich (Jadach-Sepioło 2020). Na tych terenach problemem jest osiągnięcie koncentracji wsparcia z powodu dużego zasięgu obszarów rewitalizacji i rozproszenia ich zabudowy. Małe zróżnicowanie grup interesariuszy uniemożliwia w pełni realizację zasady komplementarności źródeł finansowania, które w więk-

szości opierają się na środkach własnych gmin. Z powodu dużej skali zabudowy jednorodzinnej nie można korzystać z rozwiązań Specjalnych Stref Rewitalizacji przeznaczonych do wsparcia remontów budynków mieszkalnych o charakterze wielorodzinnym, np. prowadzenia polityki remontowej w odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy. Na terenach wiejskich brak też potrzeb w zakresie celu publicznego dotyczącego rozwoju społecznego budownictwa czynszowego, nie jest również odczuwalny problem pustostanów. W ograniczonym stopniu gminy te mają do czynienia z roszczeniami majątkowymi do nieruchomości objętych przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi, a służącymi realizacji celu publicznego. Badanie ewaluacyjne udowodniło, że gminy wiejskie średnio planują najmniej przedsięwzięć rewitalizacyjnych, a jednocześnie uzależniają wykonalność procesu od dofinansowania zewnętrznego. W tej grupie gmin programy mają najniższe wskaźniki realizacji przedsięwzięć, głównie z uwagi na rezygnację z ich wdrożenia z powodu niepozymskania dotacji. Wyniki badania wskazują, że rewitalizacja jest nieadekwatna do potrzeb gmin wiejskich w Polsce, natomiast jest najczęściej podejmowana w związku z dostępnością wsparcia ze środków UE (Jadach-Sepioło 2020).

Wśród gmin wiejskich można jednak znaleźć nieliczne przykłady dobrego wykorzystania systemu rewitalizacji. Przykładowo gmina Wierzbica (powiat radomski, województwo mazowieckie) prowadzi modelowy proces rewitalizacji w odniesieniu do sołectwa Wierzbica-Osiedle, wykorzystując potencjał istniejących wspólnot mieszkaniowych (Spadło, Kaszuba 2019). Gmina Chrzastowice (powiat opolski, województwo opolskie) jest przykładem ewolucji podejścia do procesów rehabilitacyjnych realizowanych na terenach wiejskich – działania, uruchomione pierwotnie w ramach programu „Odnowa wsi”, przekształciła obecnie w proces rewitalizacji. Projekty na rzecz rozwoju sołectw zaowocowały integracją lokalnej społeczności, tworząc poczucie tożsamości i przywiązania do miejsca zamieszkania. Zaangażowanie mieszkańców w realizację przedsięwzięć rozwojowych z zakresu odnowy wsi wzmocniło społeczne fundamenty polityki rewitalizacyjnej, którą objęto m.in. cztery wspierane wcześniej sołectwa, włączone aktualnie do obszaru rewitalizacji gminy Chrzastowice (Spadło, Jadach-Sepioło 2020: 120).

Narzędzia SSR służące ograniczaniu presji budowlanej na terenach niezagospodarowanych, typu zakazy wydawania decyzji o warunkach zabudowy, prawo pierwokupu nieruchomości, niektóre rozwiązania miejscowych planów rewitalizacji, zaczęły być dostrzegane przez gminy borykające się z negatywnymi skutkami suburbanizacji, wywołwanymi bezpośrednim sąsiedztwem dużych aglomeracji miejskich. W tej grupie gmin rewitalizacja może więc zostać wykorzystana zgodnie z systemowymi założeniami.

Szansą na kontynuowanie efektywnych procesów rewitalizacji na terenach wiejskich jest więc zarówno odejście od traktowania programów rewitalizacji wyłącznie jako sposobu na pozyskiwanie dotacji, jak i budowa świadomości gmin wiejskich co do możliwości wykorzystania rozwiązań prawnych uor do wsparcia ich rozwoju przestrzennego oraz porządkowania gospodarki nieruchomościami.

Wnioski

Obecny system rewitalizacji nie wyłącza obszarów wiejskich z możliwości prowadzenia tego procesu, natomiast dostępność zewnętrznych źródeł finansowania sprawia, że gminy wiejskie są żywo zainteresowane realizacją tego zadania publicznego. Ani *Wytyczne w zakresie rewitalizacji...* (2016), ani *our* nie uregulowały zróżnicowania w podejściu do rewitalizacji wobec obszarów miejskich i wiejskich. Z uwagi na ich odmienne uwarunkowania, w szczególności skalę i specyfikę zabudowy oraz interesariuszy, a także różne potencjały instytucjonalne, odmienny jest charakter prowadzonych na ich obszarach procesów. Brak zróżnicowania w podejściu do programowania i zasad wdrażania rewitalizacji, przy dużych różnicach w uwarunkowaniach obu typów gmin, wpłynął na obniżenie efektywności procesów prowadzonych na terenach wiejskich – w porównaniu z miejskimi. Z powodu braku kompleksowego podejścia i koncentracji działań oraz uzależnienia finansowania wyłącznie od środków własnych gminy i zewnętrznych dotacji (przy jednoczesnym niskim udziale środków pochodzących spoza sektora finansów publicznych), należy spodziewać się braku planowanych efektów w odniesieniu do programów rewitalizacji dla terenów wiejskich.

Założenia dotyczące programowania czy wdrażania rewitalizacji sprawiły gminom wiejskim o wiele więcej trudności niż miejskim z uwagi na ich niższy potencjał instytucjonalny, a także niedopasowanie niektórych przepisów do charakteru i możliwości tych jednostek. Specyfika obszarów wiejskich sprawia, że potrzebują one odrębnych zasad prowadzenia polityki rozwoju na obszarach zdegradowanych. Natomiast od wejścia w życie *our* nie zaproponowano analogicznego do rewitalizacji instrumentu interwencji wobec obszarów zdegradowanych położonych na terenach wiejskich. Z powodu małej przydatności narzędzi rewitalizacji dla obszarów wiejskich należy rozważyć uruchomienie wsparcia w odrębnej sprofilowanej dla tych terenów formule. Powinna ona objąć przedsięwzięcia rozwojowe sprzyjające integracji społecznej, przy założeniu oddolności inicjatyw generowanych przez społeczność lokalną oraz wykorzystaniu istniejących zasobów i potencjałów, w szczególności materialnego i niematerialnego dziedzictwa kulturowego wsi. Niezbędnym do zabezpieczenia w tym procesie jest uspołecznienie planowania rozwoju.

W przypadku gmin, które zamierzają prowadzić lub kontynuować ustawowe procesy rewitalizacji, należy zaoferować wsparcie doradcze budujące świadomość wykorzystania rozwiązań prawnych ustawy do porządkowania

rozwoju przestrzennego i gospodarki nieruchomościami. Ograniczenie skali występowania nieefektywnych procesów rewitalizacji na obszarach wiejskich niewątpliwie wzmocni efekty w odniesieniu do całościowych założeń tej polityki.

LITERATURA

Bal-Domańska i in., 2019, *Pozyskanie danych z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin (NUTS-5) za lata 2018–2019. Raport cząstkowy za 2018 r.*, Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS, Jachranka.

Brol R., 1998, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego, Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.

Hajduga P., Rogowska M., 2015, *Polityka miejska Polski w nowym okresie programowym Unii Europejskiej*, [w:] *Prace Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, t. Projekty lokalne i regionalne: rola kompetencji w zarządzaniu projektami, Katowice, 116–128.

Jadach-Sepiolo A. (red.), 2020, *Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ECORYS, na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.

Jadach-Sepiolo A., Kułaczowska A., 2019, *Specjalna Strefa Rewitalizacji w praktyce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.

Jarczewski W., Kułaczowska A. (red.), 2019, *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Warszawa–Kraków.

Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24–25 maja 2007 r. Dostępne na: http://www.sarp.org.pl/pliki/karta_lipska_pl.pdf [data dostępu: 12.08.2020].

Parysek J.J., 1995, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, [w:] J.J. Parysek (red.) *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej* (Studia KPZK PAN T. CIV), Polska Akademia Nauk, Warszawa, 37–56.

Purgat A., Reszel A., 1997, *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce. Poradnik*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa.

Rewitalizacja w gminie – cykliczne badanie roczne realizowane przez GUS wśród wszystkich gmin w Polsce, wynikające z Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej (edycja 2018 r.).

Spadło K., Jadach-Sepiolo A., 2020, *Analiza programów rewitalizacji funkcjonujących w województwie opolskim w latach 2014–2020*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Warszawa.

Spadło K., Kaszuba K., 2019, *Regeneration process in degraded economically and socially rural areas. Case study of Wierzbica municipality*, *Przestrzeń i Forma*, 38, 175–196.

Sztando A., 2017, *Lokalna i ponadlokalna polityki rozwoju lokalnego – istota, rodzaje i spójność*, *Roczniki Nauk Społecznych*, 9(45)/1, 25–50.

AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWA

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, Załącznik do uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”, M.P. 2019 poz. 1060.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. 2015 poz. 1777 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006 Nr 227 poz. 1658 z późn. zm.

Wyrok NSA z dnia 21 października 2008 r., sygn. akt III GSK 411/08. *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, 02.08.2016, MR/H 2014-2020/20(2)08/2016. Dostępne na: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/23916/Wytyczne_dot_rewitalizacji_po_aktualizacji_zatwierdzone02082016clear.pdf [data dostępu: 02.08.2020].

Need for operational planning tools to conduct development policy in the revitalisation areas in Poland

#urban regeneration #Special Revitalisation Zones #rural areas #post-industrial areas #rural renewal #local development

Abstract

The entry into force of the Revitalisation Act, as well as the availability of financing sources under the EU cohesion policy, made it possible for local governments to use revitalisation processes as a tool for local development. Due to the Act, it has undergone an evolution in Poland. From an urban policy instrument, it has become one of many public policies implemented also in rural areas. However, the provisions of the Act, facilitating its implementation, mainly take into account downtown areas, allocating to them special operational planning tools by improving mainly real estate management, including housing. The research shows that in rural areas the Revitalisation Act tools are not used, contrary to the communes (gmina miejska) which use them in relation to urban regeneration areas located in city centres. Such solutions are in contradiction with the current needs of revitalisation areas in Poland which are largely designated in rural areas, including former state-owned farms (PGRs), post-industrial and other uninhabited areas. The article attempts to analyse the need for these instruments in terms of their supply, resulting from the implementation of the revitalisation system in Poland.