


#rewitalizacja  
#miasta tracące funkcje  
społeczno-gospodarcze  
#projekty rewitalizacyjne

## Rewitalizacja w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze – przegląd działań


**Marta Ziółkowska\***

Instytut Rozwoju Miast i Regionów  
e-mail: mziolkowska@irmir.pl

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8367-9650>

**Katarzyna Kudłacz**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4392-8952>

### Abstrakt

W celu zobrazowania stanu rewitalizacji prowadzonej przez polskie miasta, w szczególności ośrodki średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, pod uwagę należy wziąć pełen wachlarz przedsięwzięć zaplanowanych do realizacji w sporządzonych programach rewitalizacji. Analiza rodzaju projektów, ich kosztochłonności oraz źródeł finansowania pozwala na określenie prawdziwego charakteru i wymiaru tego procesu w skali krajowej, ale także na ocenę stopnia wykonalności planowanych zadań. Zrealizowane do tej pory projekty i nowe prawodawstwo warunkują nakreślenie dalszych kierunków i priorytetów w zakresie polityki rewitalizacyjnej prowadzonej w szczególności w miastach, które na skutek przemian ustrojowych i gospodarczych utraciły swoje dotychczasowe funkcje i zmagają się z procesem depopulacji.

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

## Wstęp

W świecie nauki spotkać można wiele definicji dotyczących odnowy zdegradowanych przestrzeni, wśród których na wyróżnienie zasługuje pojęcie rewitalizacji. W polskich miastach tematem tym zaczęto interesować się już w latach 1990. (Skalski 2006). Początkowo, proces rewitalizacji utożsamiano z implementacją działań trwałych, mających na celu ożywienie przestrzeni zurbanizowanej (Zuziak 1998). Inne podejście do definiowania działań rewitalizacyjnych prezentowała S. Kaczmarek (2001) wskazując, iż zdegradowanej tkance miejskiej należy nadać nowe funkcje i formy przestrzenne, tak aby zapewnić komfort i poprawić jakość życia jej mieszkańców. Różnorodność w definiowaniu zagadnienia odnowy przestrzeni, przedstawiana w literaturze polskojęzycznej na przestrzeni ostatnich lat, wskazywała na potrzebę kompleksowego ujęcia tego procesu i działań naprawczych z nim związanych. Ramy całościowe procesowi wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych nadała *Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji* [uor]. Akt ten kładzie nacisk na planowanie i wdrażanie zintegrowanych działań, skoncentrowanych terytorialnie, których nadrzędnym celem jest poprawa jakości życia mieszkańców, zazwyczaj wykluczonych społecznie, poprzez rozwój danego obszaru oraz przeciwdziałanie jego dalszej degradacji (Kudłacz, Tylka, Ziółkowska 2019). Według *Krajowej Polityki Miejskiej 2023* (Ministerstwo Rozwoju 2015), dokumentu określającego planowane działania administracji rządowej w zakresie polityki miejskiej, rewitalizacja jest jednym z dziesięciu głównych wątków tematycznych, mających wpływ na rozwój polskich miast. Potrzeba prowadzenia skutecznej polityki rewitalizacyjnej zauważalna jest w szczególności w miastach, które na skutek przemian ustrojowych i gospodarczych utraciły swoje dotychczasowe funkcje i zmagają się z procesem depopulacji. Zgodnie z delimitacją zaproponowaną przez P. Śleszyńskiego (2016), w przestrzeni Polski zidentyfikowano 122 tego typu zurbanizowane struktury. Do tej grupy miast zaliczono ośrodki o wielkości 15–20 tys. mieszkańców, będące stolicami powiatów, miasta powyżej 20 tys. mieszkańców (z wyłączeniem miast wojewódzkich), a także kilka miast dużych, takich jak Radom, Tarnów, czy Włocławek, charakteryzujących się utratą funkcji i niekorzystną sytuacją społeczno-gospodarczą. W niniejszej pracy przyjęto rekomendowany przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) podział ośrodków zurbanizowanych według trzech grup wielkościowych:

- miasta małe – liczące poniżej 20 tys. mieszkańców,
- miasta średnie – liczące od 20 do 100 tys. mieszkańców,
- miasta duże – liczące 100 tys. i więcej mieszkańców.

Celem artykułu jest określenie rzeczywistego charakteru i wymiaru procesów rewitalizacyjnych na terenie

kraju wraz z oceną skuteczności tych działań w miastach zmagających się z depopulacją i degradacją przestrzeni. Ocenę wykonano na podstawie analizy działań, przedsięwzięć rewitalizacyjnych, kosztów z nimi związanych czy źródeł finansowania w skali ogólnopolskiej. Artykuł ma na celu również omówienie rozwoju polityki rewitalizacyjnej w Polsce po wejściu w życie uor.

Badanie, na które autorki powołują się w niniejszym artykule, polegało na analizie lokalnych i gminnych programów rewitalizacji wpisanych do wykazów poszczególnych województw, według stanu na dzień 31 lipca 2020 r. Na tej podstawie opracowano bazę danych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych dla 116 (ze 122) miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. W badaniach pominięto 6 ośrodków: Lubañ, Międzyrzecze, Braniewo, Giżycko, Olecko, Świdwin, gdyż w momencie przeprowadzania badań nie posiadały one programu rewitalizacji ujętego we właściwym wykazie.

## Założenia polityki rewitalizacyjnej

W przypadku planowania efektywnej polityki rozwojowej, nie tylko rewitalizacyjnej, na pierwszym etapie prac najistotniejsze wydaje się określenie celu prowadzonych działań oraz grupy docelowej. Należy więc już na samym początku postawić sobie dwa zasadnicze pytania: dlaczego? (co chcemy osiągnąć i dlaczego warto to robić) oraz: do kogo? (kto jest odbiorcą i beneficjentem wypracowanych efektów). W przypadku rewitalizacji, definiowanym ustawowo (uor) nadrzędnym jej celem jest wyprowadzenie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego, w następujących aspektach: społecznym, gospodarczym, przestrzenno-funkcjonalnym, środowiskowym oraz technicznym. Działania te powinny być prowadzone na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, z korzyścią dla wszystkich interesariuszy procesu. Każde miasto, przystępując do opracowywania dokumentu rewitalizacji, powinno cel główny (strategiczny) oraz cele szczegółowe, jak również głównych beneficjentów procesu, dopasować do własnych, indywidualnych potrzeb i dostosować do lokalnych uwarunkowań.

Znaczenie rewitalizacji jako instrumentu polityki miejskiej wyraźnie umocniło się po 2014 r. Dedykowana działaniom rewitalizacyjnym uor, zmieniła podejście prowadzenia działań rewitalizacyjnych, podkreślając istotę sfery społecznej. Akt ten uporządkował zagadnienia związane z procesem wyprowadzania ze stanu kryzysowego zdegradowanych obszarów pod względem prawnym, nadając mu istotną rangę w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Wprowadził także nowe narzędzie kształtowania polityki rewitalizacyjnej w Polsce, jakim jest GPR – gminny program rewitalizacji.

TAB. 1.

Modelowa Rewitalizacja Miast – założenia partnerów projektu

Lp.	Miasto – partner projektu	Główne cele rewitalizacyjne
1	Dobiegniew	Ograniczenie niewykorzystanej przestrzeni w centrum, utworzenie mieszkań komunalnych, wzrost kapitału społecznego, utworzenie miejsc pracy, wzrost atrakcyjności gospodarczej.
2	Dąbrowa Górnicza	Stworzenie otwartej przestrzeni publicznej – nowego centrum.
3	Chorzów	Aktywizacja zawodowa i społeczna.
4	Ełk	Nowe działania społeczne, uzupełniane działaniami związanymi z infrastrukturą.
5	Grajewo	Przeciwdziałanie degradacji zabudowy oraz wykluczeniu społecznemu i gospodarczemu.
6	Hrubieszów	Ożywienie społeczno-gospodarcze, rozwój przedsiębiorczości i turystyki.
7	Konin	Ożywienie gospodarcze i zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej Starówki.
8	Leszno	Stworzenie kompleksowego modelu zrównoważonego rozwoju centrum przy wykorzystaniu zdegradowanych terenów pokolejowych.
9	Lublin	Poprawa zarządzania zasobem komunalnym, wdrażanie działań społecznych oraz poprawa stanu zabudowy zabytkowej.
10	Milicz	Pobudzenie aktywności środowisk lokalnych oraz przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego poprzez szybszy wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia.
11	Opole Lubelskie	Ożywienie gospodarcze i zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej obszaru centrum.
12	Rybnik	Aktywne włączenie lokalnej społeczności w kształtowanie przestrzeni, zachęcanie osób młodych do poznawania obiektów dziedzictwa kulturowego.
13	Słupsk	Opracowanie kompleksowego programu, który określa kierunki, zasady oraz działania na najbliższe 10 lat.
14	Stalowa Wola	Utworzenie mapy zasobów i potrzeb, a na tej podstawie programu rewitalizacji wraz z „Przewodnikiem po rewitalizacji z wykorzystaniem partycypacji społecznej”.
15	Starachowice	Przygotowanie programu rewitalizacji oraz wypracowanie kompleksowych rozwiązań z uwzględnieniem działań społecznych.
16	Szczecin	Zintegrowane działania o charakterze inwestycyjnym oraz społecznym.
17	Warszawa	Ożywienie gospodarcze i zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej, tworzenie i wspieranie Lokalnych Systemów Wsparcia, kształtowanie przestrzeni miejskiej poprzez organizację atrakcyjnych przestrzeni publicznych.
18	Włocławek	Partycypacyjne opracowanie programu rewitalizacji oraz przygotowanie narzędzi do utworzenia centrum rewitalizacyjnego.
19	Wrocław	Poprawa warunków mieszkaniowych i otoczenia mieszkaniowego, bezpieczeństwa, jakości środowiska, oferty spędzania czasu wolnego, rozwój usług, kształtowanie przyjaznych przestrzeni publicznych.
20	Żyrardów	Opracowanie i wdrożenie zintegrowanego programu rewitalizacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Portalu Funduszy Europejskich

Ustawa uregulowała prowadzenie rewitalizacji w formie zadania własnego gminy o charakterze fakultatywnym, co oznacza, że gmina nie ma obowiązku korzystania z jej przepisów. Nowe rozwiązania prawne były na tyle potrzebne i wyczekiwane przez samorządy oraz praktyków rewitalizacji, że przyczyniły się do wzrostu zainteresowania tą problematyką. W efekcie gminy, nie tylko miejskie, zdecydowały się na aktualizację lub opracowanie nowych programów rewitalizacji (gminnych lub lokalnych). Intensyfikacji inicjatyw i przedsięwzięć z zakresu rewitalizacji w Polsce sprzyjały także programy Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, wspierające samorządy w programowaniu i realizacji rewitalizacji. Kluczowymi były tutaj konkursy dotacji dla gmin na przygotowanie programów rewitalizacji, konkurs dotacji *Modelowa Rewitalizacja Miast* dla 20 ośrodków miejskich oraz projekty pilotażowe, w których udział wzięły trzy miasta: Bytom, Łódź i Wałbrzych. Niniejsze projekty współfinanso-

wane są z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna w obecnej perspektywie budżetowej UE 2014–2020. Skalę zainteresowania tego rodzaju instrumentem pomocowym oraz jego duże znaczenie we wspieraniu polityki rozwoju, zarówno miast, jak i ośrodków wiejskich, prezentuje między innymi *Raport końcowy* w ramach badania: *Ewaluacja śródkresowa POPT 2014–2020* (Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju..., LB&E 2018), którego celem jest ocena realizacji programu na półmetku okresu programowania.

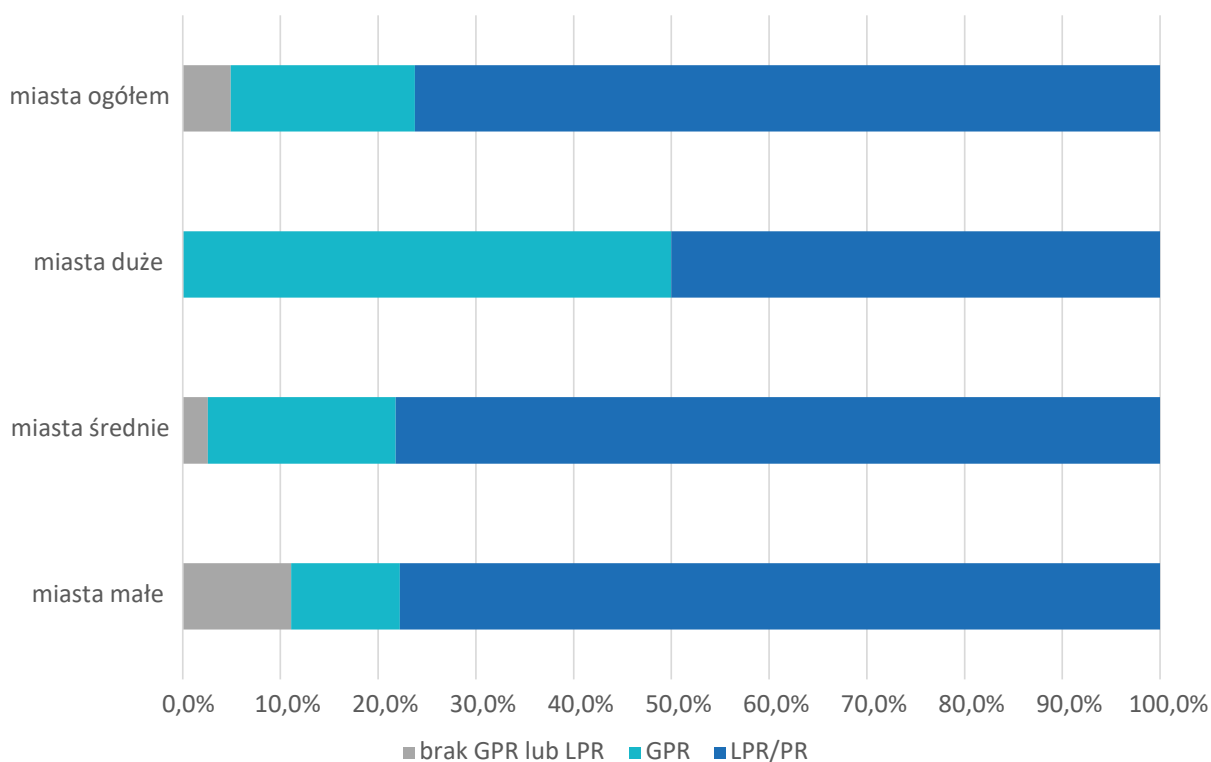
Zorganizowany w kwietniu 2015 r. przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju konkurs *Modelowa Rewitalizacja Miast* (MRM) miał na celu wypracowanie modeli prowadzenia skutecznej rewitalizacji na obszarach miejskich, a także upowszechnienie wypracowanych rozwiązań, dających oczekiwane rezultaty dzięki dostosowaniu ich do lokalnych uwarunkowań. Projekty w ramach konkursu MRM realizuje 20 ośrodków miejskich: Dobiegniew, Dąbrowa Górnicza, Chorzów,

Elk, Grajewo, Hrubieszów, Konin, Leszno, Lublin, Milicz, Opole Lubelskie, Rybnik, Słupsk, Stalowa Wola, Starachowice, Szczecin, Warszawa, Włocławek, Wrocław, Żyrardów (Tab. 1.). Modelowym rozwiązaniem poświęcona została publikacja *Rewitalizacja w praktyce. Modele rozwiązań jako efekty konkursu Modelowa Rewitalizacja Miast i pilotaży w zakresie rewitalizacji*, pod redakcją A. Jadach-Sepioła, A. Kułaczkowskiej i A. Mróz (2018).

Uor wprowadziła także nowe fakultatywne narzędzia, takie jak: miejscowy plan rewitalizacji (mpr) oraz specjalną strefę rewitalizacji. Mpr to nowe, podstawowe narzędzie planistyczne w procesie rewitalizacji, będące szczególnym rodzajem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Może obejmować całość lub fragment obszaru rewitalizacji. Dopuszcza się także uchwalenie kilku mpr dla różnych części obszaru rewitalizacji, jak również wyłączenie nieruchomości, dla których nie przewiduje się zmian w zagospodarowaniu (Leszczyński, Kadłubowski 2016). Jak wyjaśnia J.H. Szlachetko (2017), mpr zawiera dodatkowe regulacje prawne w sposobie zagospodarowania objętego nim terenu i wprowadza innowacje do obowiązującego prawodawstwa. W przeciwieństwie do mpzp, mpr jest nie tylko miejscowym aktem prawnym w zakresie polityki przestrzennej, obejmującym zasięgiem wskazane granice w obrębie obszaru rewitalizacji.

Stanowi również narzędzie regulujące – między innymi zakłada możliwość wprowadzenia zakazów i ograniczeń dotyczących działalności handlowej i usługowej (gospodarczej i pożytku publicznego). Przykładem zastosowania nowego normatywu jest możliwość ustalenia przez gminę zasad kształtowania pasa ruchu drogowego jako przestrzeni publicznej, wprowadzając strefę uspokojonego ruchu, czy też utworzenie tzw. *woonerfu* jako ogólnodostępnej, wspólnej przestrzeni.

Z kolei specjalna strefa rewitalizacji (ssr) jest narzędziem wykonawczym w stosunku do dokumentu GPR (Ryś 2017). Wyznaczana jest w drodze uchwały w celu sprawnej realizacji zaplanowanych w GPR przedsięwzięć, dla całego obszaru rewitalizacji lub wybranego podobszaru. W jej obrębie obowiązują szczególne regulacje prawne ułatwiające prowadzenie rewitalizacji. Granice strefy powinny być tożsame z granicami działek ewidencyjnych z uwagi na konieczność określenia stanu prawnego danej nieruchomości. Jeżeli natomiast do danej strefy włączone zostaną części działek ewidencyjnych, specjalne regulacje będą obowiązywać jedynie w tychże częściach (Leszczyński, Kadłubowski 2016). Ssr może być wyznaczona na maksymalnie 10 lat (bez możliwości przedłużenia), licząc od momentu wejścia w życie uchwały, która ją powołuje. Po tym terminie przestają także obowiązywać wszystkie szczególne rozwiązania



Ryc. 1.

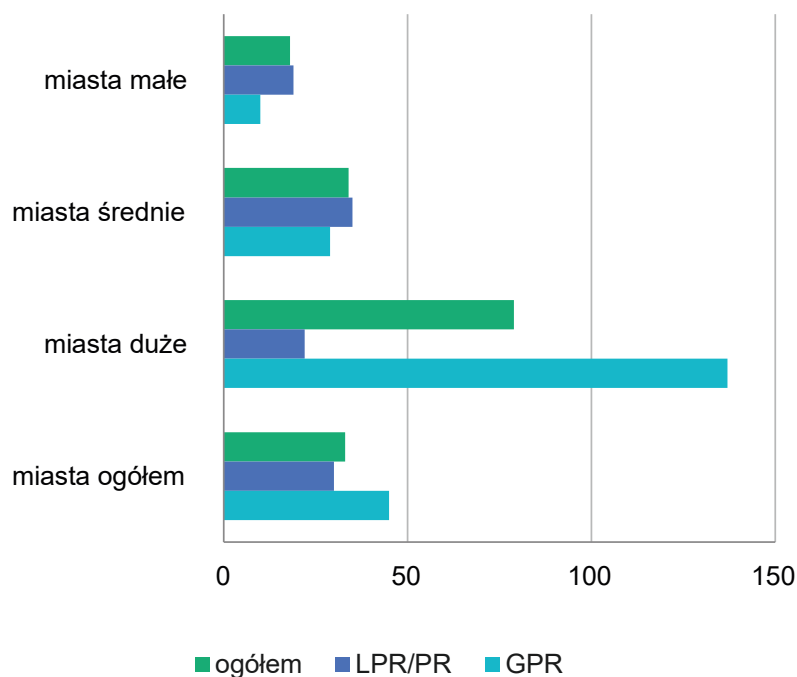
Udział rodzajów programów rewitalizacji [n = 122], GPR – gminny program rewitalizacji, LPR – lokalny program rewitalizacji, PR – program rewitalizacji

Źródło: opracowanie własne

**Ryc. 2.**

Średnia liczba projektów planowanych do wykonania w programach rewitalizacji [n = 3801], GPR – gminny program rewitalizacji, LPR – lokalny program rewitalizacji, PR – program rewitalizacji

Źródło: opracowanie własne



prawne, które dotyczyły obszaru strefy. Ustawa umożliwia włączenie do procesu rewitalizacji szczególnych narzędzi wsparcia wynikających z istnienia ssr, w tym w zakresie gospodarki nieruchomościami, takich jak na przykład dotacje dla właścicieli nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji, czy prawo pierwokupu.

Warto podkreślić, iż obowiązująca uor określa obligatoryjne elementy GPR, nie oznacza to jednak, że w dokumencie nie mogą zostać ujęte inne, ponadprogramowe treści, w szczególności takie, które wynikają z lokalnych uwarunkowań, specyfiki i potencjału ośrodka. Jak piszą autorzy *Raportu o stanie polskich miast. Rewitalizacja* (Jarczewski, Kułaczkowska 2019), aby najlepiej zobrażować stan rewitalizacji prowadzonej przez polskie miasta – w szczególności te, które tracą funkcje społeczno-gospodarcze – należy wziąć pod uwagę cały wachlarz przedsięwzięć zaplanowanych w programach rewitalizacji. Analiza rodzaju projektów, ich kosztochłonności oraz źródeł finansowania pozwoli nie tylko na określenie prawdziwego charakteru i wymiaru tego procesu w skali krajowej, ale także na ocenę stopnia wykonalności planowanych działań. Zrealizowane do tej pory projekty i nowe prawodawstwo warunkują nakreślenie dalszych kierunków i priorytetów w zakresie polityki rewitalizacyjnej.

### Skala rewitalizacji w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze

#### Gminne i Lokalne Programy Rewitalizacji

Jak wynika z przeprowadzonych badań, 95,1% miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze posiada program rewitalizacji. Najpopularniejszą formą prowadzenia rewitalizacji w analizowanych miastach są Lokalne

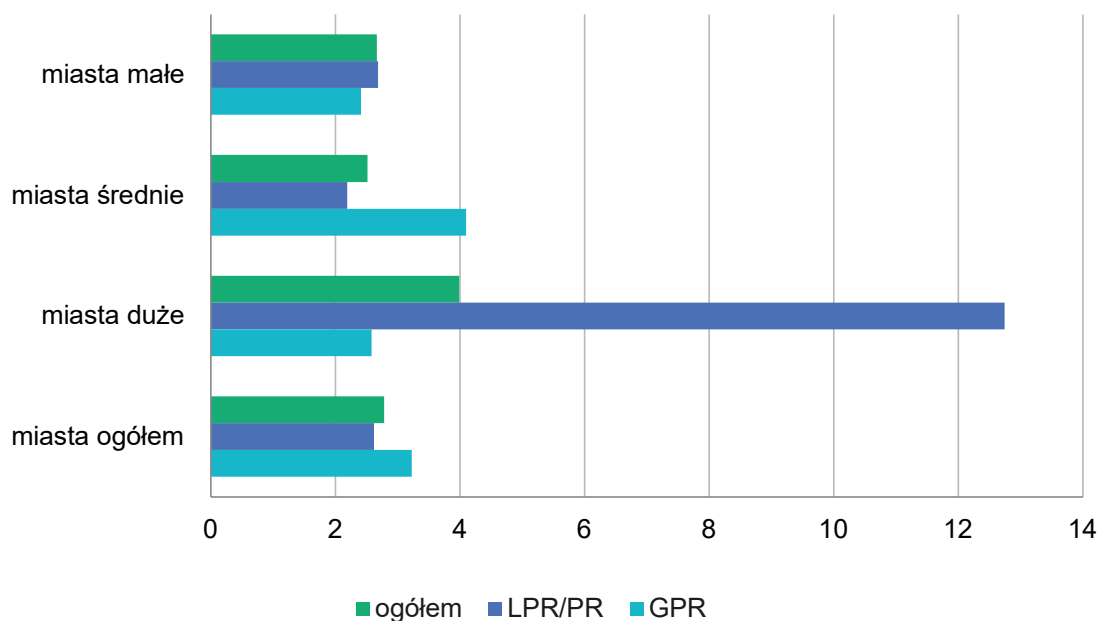
Programy Rewitalizacji (LPR). Ten typ dokumentu występuje w 80,2% miast posiadających program. Pozostałe 19,8% analizowanych ośrodków realizuje założenia rewitalizacyjne zgodnie z procedurą przewidzianą dla Gminnych Programów Rewitalizacji (GPR). Analizując rozkład programów w podziale na kategorie wielkości miast, najczęściej wybieranym rodzajem programu jest LPR. W miastach małych ten typ programu wybrało 77,8% ośrodków, w miastach średnich 78,2%, natomiast dużych 50% (Ryc. 1.). Rozkład ten wynikać może z trudności formalno-organizacyjnych przy sporządzaniu GPR, które w szczególności dla mniejszych ośrodków miejskich stanowić mogą znaczne wyzwanie (Jarczewski, Kułaczkowska 2019).

#### Projekty rewitalizacyjne

W 116 ośrodkach miejskich tracących funkcje zaplanowano do wykonania 3801 projektów rewitalizacyjnych, z czego 2774 znajduje się w LPR, natomiast 1027 w GPR. Średnio na jeden program rewitalizacji przypadają 33 przedsięwzięcia. Relatywnie średnia ta jest wyższa w przypadku GPR (45), niż w LPR (30). Analizując średnią liczbę projektów przypadających na jeden program z uwzględnieniem kategorii wielkości miast, zauważyć można znaczny wzrost liczby projektów wraz z wielkością ośrodka. W miastach dużych jest to ponad cztery razy więcej niż w małych ośrodkach miejskich (Ryc. 2.).

Całkowita wartość bezwzględna projektów zaplanowanych do wykonania w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze wynosi 10,6 mld zł, z czego 7,3 mld zł planuje się wydać w ramach LPR, natomiast 3,3 mld zł w ramach GPR. W analizowanych 8 dużych ośrodkach miejskich zaplanowano projekty na łączną kwotę





Ryc. 3.

Średnia wartość planowanych projektów rewitalizacyjnych w mln zł [n = 3801], GPR – gminny program rewitalizacji, LPR – lokalny program rewitalizacji, PR – program rewitalizacji

Źródło: opracowanie własne

około 2,5 mld zł, w 78 miastach średnich na kwotę około 6,5 mld zł, natomiast w miastach małych na około 1,5 mld zł. Przeciętna wartość przedsięwzięć we wszystkich programach oscyluje na poziomie 2,8 mln zł, przy czym w miastach dużych jest to 3,9 mln zł, w średnich – 2,5 mln zł, natomiast w małych – 2,7 mln zł. Uwzględniając rodzaj programu, w przypadku GPR średnia kwota realizacji zaplanowanego działania jest wyższa o ok. 0,6 mln zł w stosunku do tej wyliczonej dla LPR (Ryc. 3).

Rewitalizacja w badanych miastach skupia się głównie w wyznaczonych obszarach rewitalizacji. Ponad 70% projektów zaplanowano do wykonania we wskazanych obszarach interwencji, 28% na terenie gminy bez wyróżnienia obszaru rewitalizacji, natomiast około 2% poza terenem zdegradowanym. Zgodnie z obowiązującym prawodawstwem polskim, zaplanowane działania powinny odpowiadać na zdefiniowane problemy sfery społecznej, gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej oraz technicznej. Dlatego też zawarty w programie opis przedsięwzięcia powinien jasno definiować, na jakie

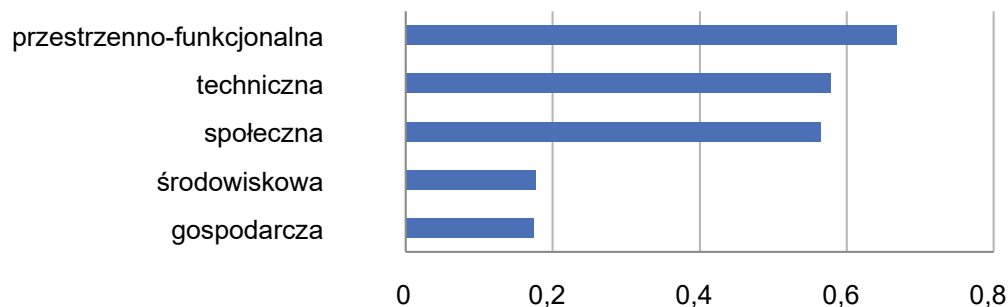
zdiagnozowane problemy dany projekt stanowi odpowiedź. Spośród 3801 zaplanowanych działań, w przypadku 37,5% z nich autorzy programów wskazali sferę (lub kilka sfer) oddziaływania projektu. Wśród tych 1426 przedsięwzięć rewitalizacyjnych, najczęściej wskazywano, iż projekt jest odpowiedzią na zdiagnozowane problemy sfery przestrzenno-funkcjonalnej (66,8%), najrzadziej natomiast sfery gospodarczej (17,5%) (Ryc. 4).

W miastach tracących funkcje, w których planowana jest rewitalizacja dominują projekty infrastrukturalne (67,7%), których łączna szacunkowa wartość oscyluje w granicy 2,9 mld zł. Kolejną co do wielkości grupą są inwestycje o charakterze społecznym (22,5%). Łączna szacunkowa wartość zaplanowanych przedsięwzięć „miękkich” wynosi ok. 1,4 mld zł. Ostatnią, lecz najbardziej kosztochłonną grupą projektów (ok. 4,8 mld zł), są tzw. projekty zintegrowane łączące w sobie założenia inwestycji infrastrukturalnych i społecznych. Przedsięwzięcia te stanowią 9,5% wszystkich zaplanowanych działań.

Ryc. 4.

Udział projektów planowanych do rewitalizacji w podziale na sfery oddziaływania [n = 1426]

Źródło: opracowanie własne



### **Tereny niezamieszkałe – przemysłowe, powojkowe, pokolejowe**

Spośród 3801 zaplanowanych działań w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze, zaledwie 1,9% z nich stanowią przedsięwzięcia dotyczące obszarów niezamieszkałych, czyli wg uor tzw. terenów przemysłowych, pokolejowych lub powojkowych. Więcej tego typu przedsięwzięć zaplanowano w LPR (52) niż w GPR (19). Analizując rozkład zaplanowanych działań w podziale na kategorie wielkości miast, najwięcej przedsięwzięć realizowanych jest w miastach średnich (46), dużych (21), najmniej natomiast w małych ośrodkach miejskich (4). Łączna wartość tych przedsięwzięć na terenach niezamieszkałych to około 564 mln zł. Samorządy wskazujące w programach tereny niezamieszkałe do rewitalizacji dostrzegają znaczny potencjał tych obszarów, który w wyniku odnowy przyczyni się do realnej poprawy jakości życia mieszkańców pozostałych terenów zdegradowanych wskazanych w przestrzeni miasta (Jarczewski, Kułaczowska 2019).

### **Podmioty odpowiedzialne za realizację zadań**

Pierwszoplanowym podmiotem odpowiedzialnym za realizację projektów zaplanowanych w programach rewitalizacji miast średnich tracących funkcje są podmioty publiczne (47,5%), wśród których najczęściej wskazywanymi wykonawcami są samorządy miast i podległe im miejskie jednostki organizacyjne. Jednostki samorządowe oraz samorządowe jednostki organizacyjne są stroną odpowiedzialną za wykonanie podstawowych przedsięwzięć o łącznej wartości niemal 7,4 mld zł. Dla porównania, projekty realizowane przez sektor społeczny, czyli różnego rodzaju organizacje pozarządowe – drugi najczęściej wskazywany sektor działalności (40,3%) – opiewają na kwotę blisko 1,2 mld zł. Rekomendowane partnerstwo międzysektorowe, w tym formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp), nie cieszy się dużym zainteresowaniem (7,1%). Z kolei najmniejszym udziałem w realizacji zadań rewitalizacyjnych odznacza się sektor rynkowy (gospodarczy) – jest on odpowiedzialny za wykonanie zaledwie 4,8% przedsięwzięć wskazanych w dokumentach rewitalizacji.

### **Źródła finansowania**

Z przeprowadzonych analiz wynika, że zdecydowana większość podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych ujętych w programach rewitalizacji planowana jest do realizacji przy pomocy środków publicznych. Wskazano je w ponad połowie projektów jako samodzielne źródło finansowania (50,4%), najczęściej jako fundusze europejskie lub środki unijne pozyskane w ramach dedykowanych programów krajowych. Dodatkowo

ponad 31% ogólnej liczby przedsięwzięć w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze planuje się zrealizować poprzez połączenie środków publicznych oraz prywatnych. Partnerstwo publiczno-prywatne jest w takich przypadkach sporadyczne, a w przeważającej większości środki prywatne stanowią wkład własny podmiotu realizującego dane zadania. Najmniejsze znaczenie przy planowaniu budżetów projektowych mają środki prywatne, które wskazano w zaledwie 15,9% projektów jako samodzielne źródło finansowania.

### **Podsumowanie i wnioski**

W ostatnich latach liczba mieszkańców większości polskich miast zmaga się z procesem depopulacji. Prognozy GUS oraz Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN wskazują, iż do 2050 r. liczba mieszkańców niektórych polskich zurbanizowanych ośrodków zmniejszy się nawet o 50% (Główny Urząd Statystyczny 2014; Śleszyński 2016). Zgodnie z *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010–2020* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010), rewitalizacja była postrzegana dotychczas jako ważne narzędzie rozwiązywania problemów miast, które w wyniku utraty części swojej bazy ekonomicznej – stopniowo traciły swoje funkcje. Praktyczną realizacją tego postulatu było objęcie najszybciej depopulujących miast w Polsce (np. Wałbrzycha, Bytomia, Łodzi) programami pilotażowymi z zakresu rewitalizacji. W praktyce jednak okazało się, że rewitalizacja nie jest w pełni efektywnym instrumentem do zarządzania miastami tracącymi funkcje społeczno-gospodarcze, w szczególności z uwagi na niewystarczające zintegrowane tego procesu z innymi politykami miejskimi.

W analizowanych miastach działania rewitalizacyjne prowadzone są najczęściej przy pomocy wykorzystania narzędzia, jakim jest LPR. Ten typ dokumentu posiada 80,2% miast, które podjęły się programowania rewitalizacji. Procedura przygotowania GPR, w szczególności w zakresie delimitacji obszarów zdegradowanych i rewitalizacji, jest bardziej sformalizowana niż w przypadku LPR. Ponadto, niewiele miast korzysta ze specjalnych narzędzi ustawowych, przewidzianych wyłącznie dla GPR, takich jak miejscowe plany rewitalizacji czy specjalne strefy rewitalizacji. Pierwszoplanowym wnioskodawcą projektów rewitalizacji zaplanowanych w analizowanych programach są podmioty publiczne – przede wszystkim samorządy miast i podległe im miejskie jednostki organizacyjne. Rekomendowane w *Krajowej Polityce Miejskiej 2023* (Ministerstwo Rozwoju 2015) partnerstwo publiczno-prywatne (ppp) można uznać za znikome, gdyż zaledwie 7,1% planowanych projektów rewitalizacji zakłada realizację zadań w tej formule. Oznaczać to może brak partner-

skiego podejścia w prowadzeniu procesu odnowy, a także mniejsze szanse na jego realizację oraz skuteczność.

W analizowanych programach rewitalizacji wskazano 3801 projektów podstawowych o łącznej wartości 10,6 mld zł. Wartość ta wskazuje, iż miasta traktują rewitalizację jako jedną z możliwości realizacji obowiązkowych zadań własnych gminy. Potwierdza to również charakter zaplanowanych przedsięwzięć, wśród których wiodącą rolę odgrywają inwestycje infrastrukturalne, stanowiące 67,7% liczby planowanych projektów. Miasta

często decydują się na wpisanie do programu rewitalizacji kapitałochłonnych inwestycji z nadzieją na otrzymanie środków zewnętrznych, jednocześnie nie skupiając się na takich, które mogłyby skutecznie realizować bez środków pochodzących z Regionalnych Programów Operacyjnych. Z uwagi na powszechność takiego podejścia i ograniczoną wartość środków do podziału pomiędzy wnioskodawców, zdecydowana większość projektów nie otrzyma dofinansowania i nie będzie mieć szansy na realizację.

#### LITERATURA

- Główny Urząd Statystyczny, 2014, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, GUS, Warszawa.
- Jadach-Sepiolo A., Kułaczowska A., Mróz A. (red.), 2018, *Rewitalizacja w praktyce. Modele rozwiązań jako efekty konkursu Modelowa Rewitalizacja Miast i pilotaży w zakresie rewitalizacji*, Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- Jarczewski W., Kułaczowska A., 2019, *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Kaczmarek S., 2001, *Rewitalizacja terenów przemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Wydaw. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kudłacz K., Tylka M., Ziółkowska M., 2019, *Techniki i metody stosowane w procedurze delimitacji obszarów zdegradowanych i rewitalizacji w kontekście obowiązujących aktów prawnych*, Samorząd Terytorialny, 1–2, 84–96.
- Leszczyński M., Kadłubowski J., 2016, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz praktyczny*, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju, 2015, *Krajowa Polityka Miejska 2023*, MR, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa.

- Ryś R., 2017, *Gminny Program Rewitalizacji*, [w:] J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk, 185–204.
- Skalski K., 2006, *Projekty i programy rewitalizacji w latach 2000–2006. Studium przypadków*, Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, Kraków.
- Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Rynku Pracy STOS, LB&E, 2018, *Raport końcowy w ramach badania: Ewaluacja śródkresowa PO PT 2014–2020*, Stowarzyszenie STOS, LB&E, Warszawa.
- Szlachetko J.H., 2017, *Miejskowy plan rewitalizacji a miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego. Różnice w zakresie przedmiotowym upoważnienia ustawowego*, *Metropolitan*, 1(7), 40–59.
- Śleszyński P., 2016, *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Zuziak Z.K., 1998, *Strategie rewitalizacji przestrzeni śródmiejskiej*, Politechnika Krakowska im. Tadeusza Kościuszki, Kraków.

#### AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWA

- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, DzU 2020 poz. 802.

#### ŹRÓDŁA INTERNETOWE I BAZY DANYCH

- Portal Funduszy Europejskich: [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl) [data dostępu: 14.08.2020].

## Urban regeneration in the cities losing socio-economic functions – overview of activities

#urban regeneration #cities losing socio-economic functions #urban regeneration projects

### Abstract

In order to illustrate the state of urban regeneration carried out by Polish cities, especially in medium-sized cities losing their socio-economic functions, it is necessary to take into account the full range of projects planned for implementation in the prepared urban regeneration programmes. The analysis of the type of projects, their cost intensity and sources of financing allows to determine the true nature and dimension of this process on a national scale, but also to assess the feasibility of the planned tasks. The projects implemented so far and the new legislation determine the outlining of further directions and priorities in the field of urban regeneration policy conducted in particular in cities which, as a result of political and economic transformations, have lost their existing functions and are struggling with the depopulation process.