



MINISTER  
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

26 LIS. 2014

Data rejestracji .....

Nr dziennika AP/ .....

Oryginał dla PZE/ .....

Udostępniono BDK, SPK, BPS .....

Warszawa, 19 listopada 2014 r.

DPM-V-022-01-RG/14

NK: 311418 /14

Według rozdzielnika

stosownie do postanowień § 36 oraz § 40 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979), przekazuję **projekt założeń projektu ustawy o rewitalizacji (ZD 114)**, z uprzejmą prośbą o zgłoszenie ewentualnych uwag w terminie do dnia 22 grudnia br. Projekt założeń ustawy wraz z testem regulacyjnym jest dostępny na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

Uwagi proszę przekazywać również za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres: [miasta@mir.gov.pl](mailto:miasta@mir.gov.pl) oraz na fax: (22) 273 89 11. W przypadku braku uwag do projektu, proszę o przekazanie stosownej informacji.

Załączniki:

1. Projekt założeń projektu ustawy o rewitalizacji
2. Test regulacyjny



## Rozdzielnik:

1. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”  
ul. Wały Piastowskie 24  
80-855 Gdańsk
2. Forum Związków Zawodowych  
ul. Jaracza 2, pok. 508  
00-378 Warszawa
3. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych  
ul. Kopernika 36/40  
00-924 Warszawa
4. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”  
ul. Zbyszka Cybulskiego 3  
00-727 Warszawa
5. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Brukselska 7  
03 - 973 Warszawa
6. Business Centre Club  
Plac Żelaznej Bramy 10  
00-136 Warszawa
7. Związek Rzemiosła Polskiego  
ul. Miodowa 14  
00-246 Warszawa





**MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY I ROZWOJU**

Departament Polityki Przestrzennej

**założenia ustawy o rewitalizacji**

*projekt z dnia 17.11.2014 r.*

Warszawa, listopad 2014

## Wstęp

Przedmiotowe *założenia* stanowią realizację jednego z czterech głównych elementów opracowywanego Narodowego Planu Rewitalizacji, w skład którego wchodzi m.in. propozycje dokonania zmian prawnych. W projekcie proponuje się wprowadzenie ogólnych ram formalnych prowadzenia procesów rewitalizacji wraz z szeregiem punktowych zmian mających na celu stworzenie systemu zachęt do prowadzenia tych procesów. Projektowane założenia wpisują się również w szerszy nurt działań Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, dotyczących polityki przestrzennej. Należy wskazać na wysoki stopień współzależności efektów rewitalizacji od zmian w systemie lokalnego planowania przestrzennego, prowadzących do ograniczenia niekontrolowanej suburbanizacji i skierowania strumienia inwestycji na obszary już zagospodarowane (*brown fields*). Zmiany te wprowadzane są w ramach *założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (wpis w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów nr ZD106). Projekt ten zakłada ponadto m.in. poszerzenie katalogu celów publicznych o elementy konieczne do tworzenia wysokiej jakości życia w miastach (np. tereny zieleni miejskiej) oraz pakiet zmian ułatwiających realizację inwestycji w zwartej zabudowie śródmiejskiej. Wszystkie te proponowane działania mają na celu wzrost jakości życia mieszkańców obszarów zurbanizowanych, zarówno mieszkających na obszarach zdegradowanych jak i pozostałych.

Projektowane ramy prawne rewitalizacji korespondują również z dotychczasowymi wynikami prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, której celem jest sporządzenie i przedstawienie Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju projektu *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*.

## **I. Cel projektowanej ustawy**

Podstawowym celem projektowanej ustawy jest zapewnienie skuteczności i powszechnego charakteru działań rewitalizacyjnych, a także ich kompleksowości i wprowadzenia mechanizmów koordynacji, co pozwoli na wyprowadzenie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego.

Zadaniem projektowanej ustawy będzie stworzenie skutecznych narzędzi, które pozwolą na sprawniejsze wyprowadzenie zdegradowanych obszarów ze stanu kryzysowego. Efektem wejścia w życie proponowanych rozwiązań będzie funkcjonowanie kompleksowych ram prawnych dla prowadzenia procesów rewitalizacji.

Projektowana ustawa ma skutecznie likwidować najważniejsze słabości otoczenia prawnego i społeczno-gospodarczego, uniemożliwiające prowadzenie skutecznych i efektywnych działań rewitalizacyjnych, w tym w szczególności:

- brak świadomego wyznaczania celów prowadzonych działań, przygotowywanie projektów bez kompleksowej diagnozy sytuacji danego obszaru,
- wykorzystywanie programów rewitalizacji wyłącznie jako narzędzia pozyskiwania środków europejskich, a nie sformułowania realnych działań na rzecz poprawy sytuacji w obszarze kryzysowym,
- brak kompleksowości prowadzonych działań, sprowadzanie rewitalizacji do procesu budowlanego, pomijanie czynników społecznych w przygotowaniu i realizacji procesów rewitalizacji,
- brak niezbędnej koordynacji między instytucjami publicznymi przy opracowaniu programów rewitalizacji (służby ochrony zabytków, pomocy społecznej, urzędy pracy, etc.).
- brak trwałości, ciągłości działań rewitalizacyjnych w gminach (które niejednokrotnie są obecnie podejmowane ad hoc, jedynie gdy pojawia się możliwość otrzymania zewnętrznych środków).

## **II. Zakres regulacji i zasadnicze kwestie wymagające uregulowania**

### **1. Zakres podmiotowy ustawy**

Głównymi adresatami ustawy będą organy samorządu terytorialnego oraz mieszkańcy gmin, na terenie których znajdują się obszary zdegradowane i w których prowadzone będą działania rewitalizacyjne. Projektowana ustawa oddziaływać będzie na następujące podmioty:

- a) obywatele/mieszkańcy,

- b) organy samorządu terytorialnego wszystkich szczebli,
- c) przedsiębiorcy (także inwestorzy),
- d) instytucje i organizacje pozarządowe,
- e) ministerstwa i instytucje rządowe,
- f) instytucje finansowe, banki.

## **2. Zmiany w innych aktach prawnych**

Ustawa wprowadzi konieczne zmiany w regulacjach dotyczących gospodarki nieruchomościami i mieszkalnictwa, kompetencji samorządu oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego. Na etapie prac nad projektem ustawy podjęta zostanie decyzja odnośnie umiejscowienia poszczególnych instrumentów prawnych, w niektórych przypadkach bowiem zasadne jest – w miejsce tworzenia regulacji odrębnych – dokonanie zmian w obowiązujących ustawach, co pozwoli na zachowanie ich integralności.

Dodatkowym istotnym zadaniem projektowanej regulacji ma być też uporządkowanie systemowe zagadnień odnoszących się do działań rewitalizacyjnych, które w obecnym stanie prawnym nie są ze sobą spójne. Uregulowania wymaga już samo stosowanie pojęcia „rewitalizacja” – określa się nim obecnie różne działania, zarówno kompleksowe, zintegrowane i faktycznie mające na celu wyprowadzanie części miast ze stanu kryzysu, ale również inwestycje czysto budowlane, techniczne, polegające np. na odremontowaniu elewacji czy ociepleniu budynku. Konieczne jest zapewnienie jednolitego rozumienia tego pojęcia we wszystkich regulacjach, które odnoszą się do działań rewitalizacyjnych. Dla osiągnięcia tego celu w projektowanej ustawie znajdzie się definicja pojęcia rewitalizacji.

## **3. Zakres przedmiotowy regulacji**

### **a) Charakter rozwiązań zawartych w ustawie**

W związku z uznaniem za kluczowy element podejścia do formułowania projektu ustawy dążenie do tego, aby jej wprowadzenie nie zaburzyło i nie opóźniło prowadzonych obecnie działań rewitalizacyjnych, projekt nie będzie zakładał natychmiastowego obowiązku prowadzenia tych działań w oparciu o zaproponowane ramy formalne, na które składać się będzie przede wszystkim gminny program rewitalizacji (dalej jako: GPR) oraz akty prawne przyjmowane w celu jego realizacji. Gminy, które w obecnym stanie prawnym prowadzą działania rewitalizacyjne w oparciu o lokalne programy rewitalizacji (dalej jako: LPR), będą mogły w kilkuletnim okresie przejściowym kontynuować te działania na dotychczasowych zasadach (tj. nie korzystając z narzędzi i udogodnień oferowanych przez przedmiotową ustawę) lub też dokonać dostosowania LPR do potrzeb projektowanej ustawy – na zasadach opisanych w dalszej części założeń.



### **b) Rewitalizacja jako zadanie własne gminy**

Już w obecnym stanie prawnym katalog zadań własnych gminy obejmuje większość obszarów polityk publicznych, które objęte są działaniami podejmowanymi w ramach procesów rewitalizacji. Zadania te zatem są już obecnie realizowane przez gminy, jednak w sposób niepełny.

Brak uznania rewitalizacji za zadanie własne gminy powoduje m.in., że w obecnym stanie prawnym gmina nie jest uprawniona do przyznania wspólnocie mieszkaniowej dotacji na remont elewacji budynku, o ile nie stanowi on zabytku rejestrowego (np. gmina Karpacz - uchwała ws. dotacji zakwestionowana wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2008 r., w sprawie II GSK 411/08). Tego typu ograniczenia nie pozwalają na przeprowadzenie kompleksowej interwencji na obszarze zdegradowanym. Skutkiem wprowadzenia przedmiotowej zmiany będzie, omówione w dalszej części założeń, umożliwienie gminie większego zaangażowania w poprawę stanu tkanki mieszkaniowej na obszarze zdegradowanym, niezależnie od struktury właścicielskiej.

Projekt ustawy zakłada – dla rozstrzygnięcia niejasności wynikających z orzecznictwa oraz w celu zapewnienia większej swobody działań gminom – określenie rewitalizacji jako zadania własnego gminy. Zmiana ta nie wprowadza nowego zadania własnego gminy, obciążając ją obowiązkami dotychczas nie realizowanymi, lecz jedynie sankcjonuje i porządkuje obecnie istniejący stan faktyczny w tym zakresie. Rewitalizacja jako zadanie własne gminy nie będzie zadaniem obowiązkowym – projektowana ustawa o rewitalizacji nie nałoży na gminy obowiązku uchwalania i realizacji gminnych programów rewitalizacji.

Podczas realizacji tego zadania gmina będzie zobowiązana do koordynowania swoich działań z działaniami podejmowanymi przez samorządy powiatowe i wojewódzkie, a także przez administrację rządową.

### **c) Rozszerzenie katalogu celów publicznych**

Cel publiczny to prawna kategoria działań, głównie inwestycyjnych, w ramach których możliwe jest między innymi dokonanie wywłaszczenia nieruchomości. Już w obecnym stanie prawnym wiele działań objętych procesami rewitalizacji znajduje się w katalogu celów publicznych, zamieszczonym w art. 6 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. Mimo to, powszechnie zgłaszanym postulatem<sup>1</sup> jest poszerzenie tego katalogu o inne działania rewitalizacyjne realizowane w interesie publicznym, co pozwoli na nadanie kompleksowego charakteru prowadzonym działaniom rewitalizacyjnym.

---

<sup>1</sup> Konieczność rozszerzenia katalogu celów publicznych zgłaszana była wielokrotnie przez przedstawicieli samorządów terytorialnych, ale także przez środowiska naukowe, w czasie warsztatów, spotkań i seminariów organizowanych przez MliR poświęconych rewitalizacji.

Projekt zakłada rozszerzenie katalogu celów publicznych, poprzez dodanie do tego katalogu działań, realizowanych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, prowadzących do rozwoju wybranych form **społecznego budownictwa czynszowego** na obszarach zdegradowanych realizowanych w ramach gminnego programu rewitalizacji. Przez społeczne budownictwo czynszowe rozumie się budownictwo mieszkaniowe realizowane przez podmioty, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku (gminy, towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe) i które na etapie budowy lub eksploatacji zasobu korzystają ze wsparcia środkami publicznymi (budżet państwa lub budżety samorządów terytorialnych). Dostęp do mieszkań tworzonych w ramach społecznego budownictwa czynszowego odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez władze publiczne. Aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych i zapobiegać nadużyciom w korzystaniu z instrumentów celu publicznego, przewiduje się dokonanie w *ustawie o gospodarce nieruchomościami* odesłania do szczegółowej definicji pojęcia społecznego budownictwa czynszowego lub warunków, jakie spełniać musi projekt inwestycyjny, aby zostać zakwalifikowany do tej kategorii.

Należy ponadto wskazać, że mechanizmy administracyjnoprawnej ingerencji w prawa rzeczowe będą - tak jak dotychczas - stosowane jedynie w przypadku niemożności realizacji celu publicznego w inny sposób oraz po stwierdzeniu niepowodzenia negocjacji w zakresie dobrowolnego wykupu prawa rzeczowego do nieruchomości (art. 112 ust. 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*).

#### d) Definicje ustawowe

Obecnie, poza wspomnianą definicją rewitalizacji, określoną w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego, w polskim systemie prawnym nie funkcjonuje definicja rewitalizacji, która obejmowałaby specyfikę i kompleksowość działań rewitalizacyjnych. Dlatego istotnym zadaniem projektowanej regulacji ma być uporządkowanie zagadnień odnoszących się do działań rewitalizacyjnych, które w obecnym stanie prawnym nie są ze sobą spójne. Uregulowania wymaga już samo pojęcie „rewitalizacja” – określa się nim obecnie różne działania, zarówno kompleksowe, zintegrowane i faktycznie mające na celu wyprowadzanie części miast ze stanu kryzysu, ale również inwestycje czysto budowlane, techniczne, polegające np. na odremontowaniu elewacji, poprawie parametrów technicznych linii kolejowej czy ociepleniu budynku. Konieczne jest zapewnienie jednolitego rozumienia tego pojęcia we wszystkich regulacjach, które odnoszą się do działań rewitalizacyjnych.

Zdefiniowane zostanie również pojęcie "obszar zdegradowany" - jego wyznaczenie w gminnym programie rewitalizacji będzie bowiem podstawą do wprowadzenia specjalnych rozwiązań prawnych wynikających z ustawy. Obszar ten zostanie opisany jako teren szczególnej koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, a także gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych. W skład obszaru zdegradowanego, obok terenów przeważającej zabudowy mieszkaniowej, będą mogły wejść



również tereny przemysłowe, kolejowe, powojenne i portowe, jeżeli gminny program rewitalizacji przewidywać będzie na nich działania, które przyczynią się do osiągnięcia celów procesu rewitalizacji. Wyznaczenie obszaru zdegradowanego wymagać będzie uzasadnienia umożliwiającego sądową kontrolę prawidłowości dokonania tej czynności.

#### **e) Zasada partycypacji społecznej w rewitalizacji**

Jednym z kluczowych elementów działań rewitalizacyjnych proponowanych w projekcie jest zapewnienie włączenia lokalnych społeczności w procesy programowania oraz realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Konieczne dla osiągnięcia celów projektowanej regulacji (w zakresie poprawy jakości życia mieszkańców na rewitalizowanym obszarze) jest nawiązanie dialogu z szerokim kręgiem interesariuszy i przeprowadzanie transparentnego procesu konsultacji społecznych. Dokumenty opracowywane na podstawie ustawy poddawane będą w szerokim zakresie konsultacjom z mieszkańcami gminy oraz pozostałymi interesariuszami - na zasadach szczegółowo określonych w projektowanej regulacji. Ustawa wskazywać będzie na wymóg zapewnienia realnego charakteru działań konsultacyjnych, zapewniających realizację celów, jakie stawiane są mechanizmom partycypacji.

Ponadto, na etapie realizacji gminnego programu rewitalizacji, projekt zakłada powołanie Komitetu Rewitalizacji (dalej jako: Komitet) jako forum dialogu, opiniującego realizację Programu, złożonego z szerokiego spektrum przedstawicieli lokalnej społeczności. Komitet współpracuje z organami gminy na wszystkich etapach realizacji GPR, poczynając od opracowywania uchwał realizujących Program, poprzez proces realizacji, po monitorowanie i ocenę. Komitet Rewitalizacji nie będzie miał żadnych uprawnień wykonawczych i kontrolnych wobec organów gminy – posiadać będzie wyłącznie kompetencje opiniodawcze i doradcze.

W skład Komitetu wejdą przedstawiciele wybrani przez:

- 1) grupy interesariuszy (w szczególności przez: właścicieli nieruchomości, organizacje pozarządowe, użytkowników wieczystych i samoistnych posiadaczy nieruchomości położonych na obszarze zdegradowanym);
- 2) mieszkańców obszarów zdegradowanych nie będących właścicielami/użytkownikami nieruchomości (w przypadku wyznaczenia kilku obszarów możliwe będzie funkcjonowanie Komitetu w składzie dostosowanym do przedmiotu obrad) oraz innych zainteresowanych mieszkańców gminy;
- 3) radę gminy;
- 4) wójta, burmistrza albo prezydenta miasta;

Skład Komitetu można będzie rozszerzyć – w zależności od potrzeb istniejących na danym obszarze rewitalizowanym - o ekspertów oraz przedstawicieli innych podmiotów

zainteresowanych realizacją programu rewitalizacji (np. gestorów sieci infrastrukturalnych, wykonujących zadania inwestycyjne na obszarze zdegradowanym). Sposób wyboru członków Komitetu będzie uwzględniał konieczność zapewnienia możliwie szerokiej reprezentacji różnych środowisk. Przy wyborze składu Komitetu gminy będą mogły skorzystać z posiadanych narzędzi i wypracowanych form partycypacji społecznej.

Poza wyżej wymienionymi zadaniami, istotną rolą Komitetu będzie wsparcie dla gminy w jej działaniach na rzecz zachęcenia wszystkich podmiotów do możliwie szerokiego uczestnictwa w konsultacjach indywidualnych, z poszczególnymi mieszkańcami, przedsiębiorcami. Dla skuteczności prowadzonych działań rewitalizacyjnych konsultacje powinny mieć charakter działań szeroko i realnie włączających w proces rewitalizacji pojedynczych mieszkańców – tak, aby poczuli się oni partnerami, mającymi realny wpływ na cały proces.

Obsługę organizacyjną Komitetu zapewni wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zasadą ogólną działań rewitalizacyjnych będzie inkluzja społeczna, rozumiana jako nakaz takiego projektowania i prowadzenia tych działań, aby nie wykluczać mieszkańców obszaru zdegradowanego z możliwości korzystania z pozytywnych efektów rewitalizacji, m. in. w zakresie polityki mieszkaniowej.

#### **f) Współpraca w procesie rewitalizacji**

Na każdym etapie procesu rewitalizacji organy administracji rządowej, a także organy samorządu powiatowego i wojewódzkiego, zobowiązane będą do ścisłej współpracy z gminą, w celu zapewnienia sprawnego opracowania, zaopiniowania bądź uzgodnienia dokumentów. Na etapie prac nad dokumentami takimi jak gminny program rewitalizacji, uchwała w sprawie Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz miejscowy plan rewitalizacji, powołane zostaną przy organach wykonawczych gminy zespoły koordynacyjne, z udziałem przedstawicieli wojewody, państwowej inspekcji sanitarnej, służby ochrony zabytków, a także – w razie potrzeby wynikającej z przepisów odrębnych – innych organów. Wypracowane na forum zespołu rozwiązania pozwolą na sprawne wydawanie rozstrzygnięć administracyjnych przez organy uczestniczące w zespole. Współpracą przy opracowywaniu ww. dokumentów zostaną objęci również przedstawiciele inwestorów, odpowiedzialnych za realizację na terenie gminy sieci infrastrukturalnych i transportowych.

Na etapie realizacji robót budowlanych, stanowiących element gminnego programu rewitalizacji, starosta zobowiązany będzie do powołania na wniosek rady gminy zespołu uzgadniania dokumentacji projektowej, z udziałem przedstawicieli organów opiniujących, w celu usprawnienia procesu opracowania projektów budowlanych i dokumentacji technicznej. Uzyskane w ten sposób uzgodnienia i opinie zastąpią rozstrzygnięcia wymagane przepisami odrębnymi (zasada *one-stop-shop* dla inwestora).



### **g) Gminny program rewitalizacji**

Podstawowym narzędziem prowadzenia rewitalizacji na obszarach zdegradowanych będzie gminny program rewitalizacji, stanowiący dokument uchwalany przez radę gminy, opracowywany i realizowany w partycypacyjnej procedurze, z udziałem interesariuszy. Program rewitalizacji będzie programem obejmującym wszystkie obszary zdegradowane w gminie i stanowiącym kompleksową strategię przeprowadzenia na tych obszarach działań rewitalizacyjnych.

Gminny program rewitalizacji stanowić będzie podstawę opracowania aktów wykonawczych w procesie rewitalizacji wybranych lub wszystkich obszarów zdegradowanych nim objętych. Aktami tymi będzie uchwała w sprawie Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz miejscowy plan rewitalizacji. GPR określać będzie warunki realizacji określonych w nim przedsięwzięć, w tym konieczne do przyjęcia akty prawa miejscowego.

#### **GPR a planowanie przestrzenne w gminie**

Gminny program rewitalizacji, jako strategia kompleksowej interwencji w obszarach zdegradowanych, obejmować będzie również zagadnienia dotyczące układu funkcjonalno-przestrzennego i sposobu zagospodarowania nieruchomości wchodzących w jego skład. Z uwagi na to niezbędne są przepisy zapewniające spójność prowadzonych działań z ogólną polityką przestrzenną gminy, wyrażoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a realizowaną przy pomocy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W obecnym stanie prawnym w studium wyznacza się „obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji” (art. 10 ust. 2 pkt 14 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) zaś w planach miejscowych można określić „granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej” oraz „granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji” (art. 15 ust. 3 pkt 2 i 3 *ww. ustawy*). Niezbędne będzie dostosowanie ww. pojęć do wprowadzanej definicji obszaru zdegradowanego – kryteria jego wyznaczenia ulegną bowiem zmianie.

Celem projektowanych zmian jest zapewnienie spójności procesów rewitalizacji z polityką przestrzenną, przy jednoczesnym umożliwieniu gminie skorzystania z przepisów ustawy w rozsądnym terminie. Dlatego proponuje się, aby niezgodność GPR ze studium lub planami miejscowymi (zwłaszcza w obszarze delimitacji obszarów zdegradowanych) na etapie sporządzania i uchwalania programu była warunkowo, czasowo dopuszczalna – w okresie przed zakończeniem procedury dostosowania treści ww. aktów.

Uchwała rady gminy przyjmująca gminny program rewitalizacji, który nie będzie zgodny ze studium lub planami miejscowymi, wskazywać będzie niezbędny zakres zmian w tych aktach oraz wszczynać postępowanie w przedmiocie ich zmiany (bez konieczności wydawania w tym zakresie osobnej uchwały). Procedura zmiany studium i planów

miejscowych przebiegać będzie mogła równocześnie, dodatkowo nieuchwalenie zmiany studium nie będzie przeszkodą dla wszczęcia i prowadzenia postępowania w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji.

Ponadto wprowadzony zostanie mechanizm przyspieszający prace nad miejscowym planem rewitalizacji, tak aby mogły nakładać się na prace nad GPR jeszcze przed jego uchwaleniem (aby mogły być prowadzone pomimo nieuchwalenia GPR). Przewiduje się umożliwienie radzie gminy wydania odrębnej uchwały delimitującej obszary zdegradowane, umożliwiającej wszczęcie procedury uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji. Uchwała taka będzie mogła zostać wydana w toku prac nad GPR, przed uchwaleniem tego aktu.

Procedurę przygotowania GPR inicjuje rada gminy, podejmując w drodze uchwały decyzję o przystąpieniu do sporządzenia bądź zmiany programu. Wykonawcą uchwały i podmiotem sporządzającym program będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta). W procedurze opracowywania programu przewiduje się szeroki udział interesariuszy, a także konsultacje projektu z organami powiatu i województwa.

#### **Gromadzenie danych na potrzeby GPR**

Na etapie przygotowania programu gminy zostaną wyposażone w narzędzia pozwalające na uzyskiwanie od administracji państwowej (Urzędy Skarbowe, ZUS i in.) informacji i danych niezbędnych do przygotowania i realizacji programów, w szczególności z zakresu demografii, rynku pracy, polityki społecznej, bezpieczeństwa, działalności gospodarczej, aktywności społecznej i in. W opracowaniach eksperckich wskazano przykładowe zakresy danych niezbędnych do sporządzenia diagnozy obszarów zdegradowanych. Należą do nich w sferze społeczno-ekonomicznej, dane gromadzone przez podmioty publiczne już w obecnym stanie prawnym, takie jak:<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ekspertyza Instytutu Rozwoju Miast „Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach – propozycje zmian prawnych Część I”, Kraków 2013 r.



Zagadnienie	Źródło danych	Zakres danych
Demografia	Urząd miasta, Baza PESEL (informacja o każdym mieszkańcu)	Wiek
		Płeć
		Miejsce zamieszkania
Bezpieczeństwo	Policja (informacja o każdym przestępstwie)	Typ przestępstwa
		Miejsce przestępstwa
Wykluczenie społeczne (bezrobocie i ubóstwo)	Powiatowy Urząd Pracy (informacja o każdym bezrobotnym)	Moment rejestracji
		Płeć
		Miejsce zamieszkania
	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (informacja o każdej osobie otrzymującej zasiłek)	Typ otrzymanego zasiłku
		Wysokość otrzymanego zasiłku
		Miejsce zamieszkania
Edukacja	Powiatowy Urząd Pracy (informacja o każdym bezrobotnym)	Wykształcenie
		Płeć
		Miejsce zamieszkania
Gospodarka	Urząd miasta, (informacja o każdym przedsiębiorstwie)	Numer PKD
		Miejsce prowadzenia działalności

Ustawa umożliwi pozyskiwanie co najmniej wskazanych danych. Przepisy w tym zakresie nie naruszają regulacji z zakresu ochrony danych osobowych oraz tajemnicy statystycznej, zwłaszcza w zakresie danych wrażliwych.

Ustawa zawierać będzie również prawną podstawę do udostępnienia gminie informacji podatkowych zorientowanych obszarowo (na poziomie dzielnicy, zespołu urbanistycznego, kwartału ulic). Rozwiązanie to nie naruszy przepisów o tajemnicy skarbowej (Dział VII *Ordynacji podatkowej*). Tajemnica skarbową chroni obecnie dane indywidualne zawarte w deklaracjach oraz innych dokumentach składanych przez podatników. W zakresie, w jakim żądane dane dotyczą informacji zbiorczych, stanowią one informację publiczną (wyrok WSA w Warszawie II SA/Wa 414/10). Gmina uzyska prawo do nieodpłatnego żądania od organów podatkowych informacji odpowiednio przetworzonych lub w formie możliwej do opracowania w ujęciu terytorialnym.

Gminny program rewitalizacji zawierać będzie następujące elementy:

1. diagnozę stosunków społeczno-gospodarczych dla obszarów zdegradowanych<sup>3</sup> (w zakresie nieokreślonym w strategii gminy lub innych dokumentach przyjętych uchwałą rady gminy);
2. diagnozę problemów funkcjonalno-przestrzennych, stanu wyposażenia w infrastrukturę techniczną oraz stanu technicznego tkanki budowlanej w obszarach zdegradowanych;
3. wyznaczenie granic obszarów zdegradowanych - przy czym ustawa ograniczy łączną powierzchnię tych obszarów do maksymalnie 20% powierzchni gminy oraz poprzez objęcie nimi maksymalnie 30% mieszkańców gminy;

<sup>3</sup> Część diagnostyczna Gminnego Programu Rewitalizacji będzie mogła być oparta o opracowane wcześniej dokumenty strategiczne gminy.

4. określenie celów procesu rewitalizacji w odniesieniu do obszarów zdegradowanych;
5. ogólne kierunki działań w ww. sferach w odniesieniu do każdego z obszarów zdegradowanych;
6. listę przedsięwzięć (zawierającą listę przedsięwzięć podstawowych oraz indykatywny opis przedsięwzięć uzupełniających);
7. ogólny harmonogram realizacji programu;
8. założenia systemu monitorowania i ewaluacji programu;
9. wstępny plan finansowy, wskazujący konieczne do poniesienia wydatki na realizację programu oraz źródła ich pokrycia ze środków publicznych w podziale na lata budżetowe (ustalenie modelu finansowania rewitalizacji);
10. indykatywną zakładaną wysokość wydatków ze źródeł prywatnych;
11. analizę zgodności programu ze studium oraz innymi dokumentami strategicznymi gminy;
12. wskazanie formalnej podstawy realizacji programu w odniesieniu do obszarów zdegradowanych (uchwała w sprawie SSR, plan miejscowy - w tym informacja o konieczności jego nowelizacji, miejscowy plan rewitalizacji);
13. załącznik graficzny przedstawiający podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru zdegradowanego, będący jedną z podstaw do sporządzenia aktów planistycznych (planów miejscowych bądź miejscowych planów rewitalizacji).

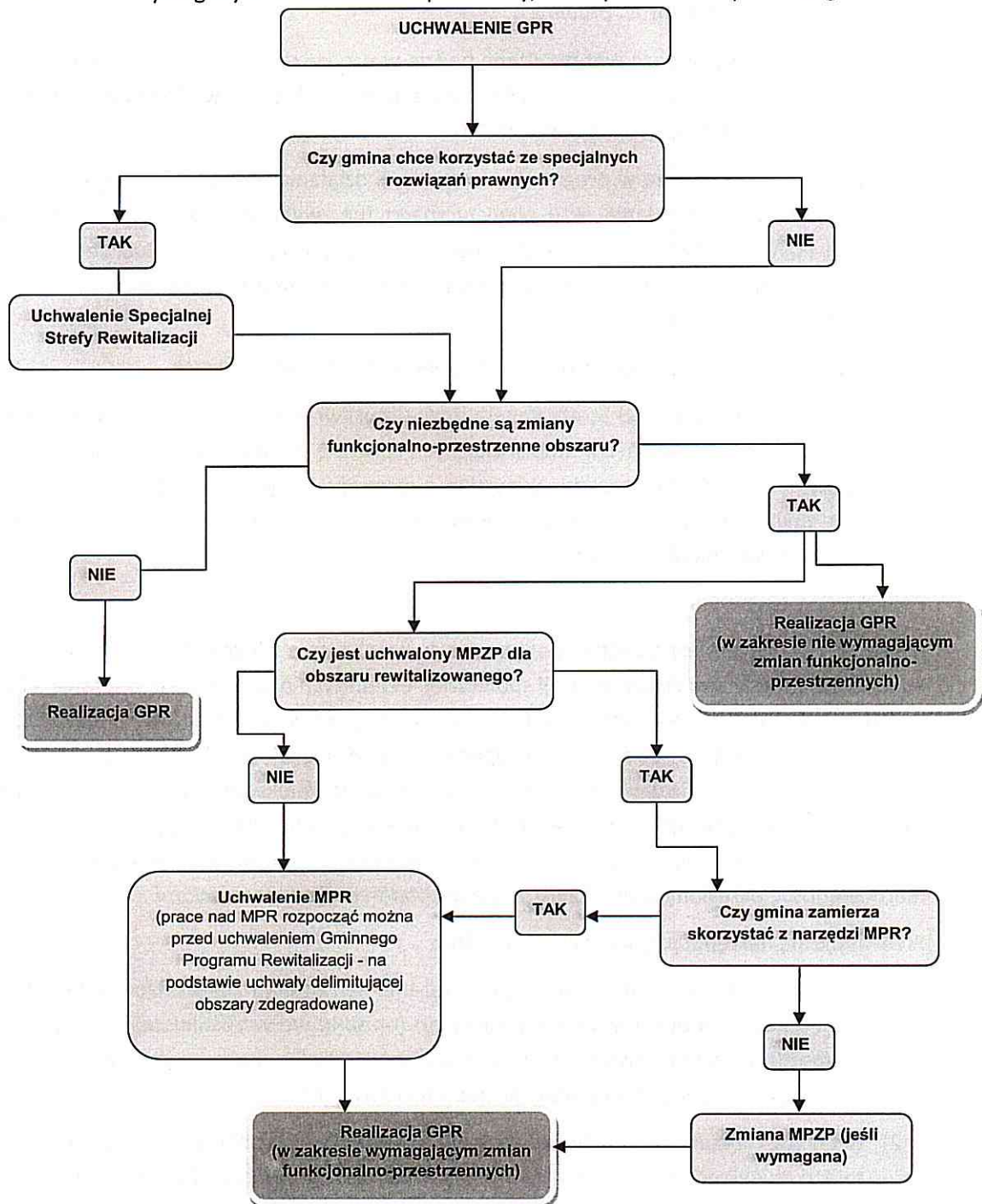
#### **Przepisy przejściowe w zakresie GPR**

Obecnie obowiązujące lokalne programy rewitalizacji, których treść jest dostosowana do wymagań gminnego programu rewitalizacji, będą mogły być wykorzystane w procesie rewitalizacji opartym o przepisy projektowanej ustawy, pod warunkiem dostosowania zakresu ich treści do wymogów ustawy. Ustawa pozwoli w określonym okresie przejściowym na przekształcenie lokalnych programów rewitalizacji w gminne programy rewitalizacji w uproszczonej procedurze.

Alternatywnie gmina będzie mogła w okresie przejściowym (do 2020 lub 2022 roku) realizować obowiązujący lokalny program rewitalizacji, nie korzystając z projektowanych rozwiązań prawnych.

### h) Realizacja gminnego programu rewitalizacji

Ustawa zaoferuje gminom elastyczny system realizacji programu, oferując - w zależności od zakresu wymaganych działań - różne procedury, które przedstawia poniższa grafika:





### **Specjalna Strefa Rewitalizacji**

Gmina przystępować będzie do realizacji ustaleń zawartych w programie zgodnie z zawartym w nim ramowym harmonogramem, wprowadzając dla obszarów zdegradowanych objętych działaniami Specjalną Strefę Rewitalizacji, w której możliwe będzie skorzystanie ze szczególnych instrumentów prawnych.

Specjalna Strefa Rewitalizacji wprowadzana będzie w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego w określonej w ustawie procedurze. Uchwała w każdym przypadku obowiązywać będzie czasowo, na okres do 10 lat.

W przypadku, gdy założone w programie rewitalizacji działania inwestycyjne będą możliwe do wykonania bez uchwalania aktu planistycznego (np. wyłącznie remonty, przebudowy istniejącej tkanki budowlanej, dróg publicznych, przestrzeni publicznych), lub będą zgodne z obowiązującym planem miejscowym, uchwała SSR pozostanie jedynym aktem prawnym wydawanym w procesie rewitalizacji.

#### **i) Regulacje prawne obowiązujące w Specjalnej Strefie Rewitalizacji**

Uchwała w sprawie Specjalnej Strefy Rewitalizacji umożliwi gminom czasowe wprowadzenie specjalnych rozwiązań prawnych, umożliwiających sprawną realizację GPR i osiągnięcie jego zakładanych celów. Co do zasady, wszystkie z proponowanych poniżej rozwiązań mają charakter fakultatywny – do gminy należy decyzja o ich zastosowaniu i określenie szczegółowych warunków stosowania.

#### **Polityka mieszkaniowa**

Działania z zakresu mieszkalnictwa podejmowane na obszarze zdegradowanym prowadzone będą z poszanowaniem zasady inkluzji społecznej. Celem tych działań będzie poprawa jakości tkanki mieszkaniowej, przy zachowaniu prawa obecnych mieszkańców do zamieszkiwania w tym samym miejscu bądź - w przypadku daleko idącej przebudowy budynków – do zamieszkiwania w możliwie porównywalnych warunkach lokalowych. Na wstępie należy zaznaczyć, że w mocy pozostaną dotychczasowe narzędzia umożliwiające gminom realizację polityki mieszkaniowej, takie jak choćby mechanizm budowania gminnego zasobu nieruchomości, określony w art. 22 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*.

Przewiduje się następujące, specjalne narzędzia:

- 1) Ustanowienie jako celu publicznego na terenie SSR działań zmierzających do rozwoju społecznego budownictwa mieszkaniowego (opisane we wcześniejszej części założeń) – umożliwienie pozyskiwania nieruchomości na ten cel w drodze wyłączenia, także w zakresie nabycia prawa współwłasności nieruchomości.
- 2) Ustalenie zasad realizacji inwestycji z zakresu komercyjnego budownictwa mieszkaniowego, poprzez możliwość nałożenia na dewelopera obowiązku przekazania gminie określonej puli lokali w budowanym lub przebudowywanym budynku na cele

rozwoju gminnego zasobu mieszkaniowego. W zamian za nałożenie przedmiotowego obowiązku gmina będzie uprawniona do sprzedaży nieruchomości poniżej ceny przewidzianej obecnie w przepisach o gospodarce nieruchomościami lub do zwolnienia właściciela z części lub całości opłaty adiacenckiej w przypadku, gdy działania będące podstawą jej naliczenia znajdują się w GPR. Nieprzekazanie gminie lokali wchodzących w skład puli będzie podstawą do odmowy zezwolenia na przystąpienie do użytkowania budynku oraz do wyodrębnienia w nim własności lokali i ich zbycia.

- 3) Uchwała w sprawie SSR będzie podstawą do wypowiedzenia bądź modyfikacji postanowień umów najmu lokali komunalnych, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia w budynkach remontów, przebudów lub innych robót budowlanych. Po zakończeniu prac gmina zapewni najemcom możliwość powrotu do tego samego lokalu, a jeżeli jest to niemożliwe (np. z uwagi na jego przebudowę bądź podział) – do innego, porównywalnego lokalu na obszarze objętym SSR. Na czas realizacji inwestycji, gmina zapewni najemcom lokale zamiennie oraz pomoc przy przeprowadzce. W przypadku, gdy najemca nie wyrazi zgody na zaproponowany lokal zamienny, wojewoda na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), kierując się potrzebą zapewnienia sprawnej i terminowej realizacji działań rewitalizacyjnych, wykonywanych w interesie publicznym, będzie uprawniony do wydania decyzji administracyjnej orzekającej obowiązek opróżnienia lokalu, będącej podstawą do przeprowadzenia egzekucji administracyjnej (na wzór rozwiązań stosowanych w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego, np. na podstawie *ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*). Należy przy tym zaznaczyć, że tryb ten stosowany będzie wyłącznie do opróżnienia lokalu przy jednoczesnym obowiązku zapewnieniu lokalu zamiennego na czas prowadzonych działań inwestycyjnych.

#### **Proces inwestycyjno-budowlany i gospodarka nieruchomościami**

- 1) Gmina uzyska możliwość rozszerzenia na swoją rzecz prawa pierwokupu nieruchomości na obszarach zdegradowanych na wszystkie nieruchomości – do czasu rozpoczęcia realizacji działań rewitalizacyjnych
- 2) Gmina będzie mogła rozstrzygnąć w uchwale w sprawie SSR, że na obszarze nią objętym nie będzie wydawana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub pozwolenie na budowę – z wyjątkiem inwestycji zgodnych z programem lub nieobjętych projektowanymi aktami planistycznymi. Postępowania w toku ulegną zawieszeniu.
- 3) W przypadku, gdy nieruchomość znajdująca się na terenie SSR stanowi przedmiot współwłasności gminnej, zaś pozostali współwłaściciele nie zamierzają uczestniczyć w działaniach przewidzianych w uchwale w sprawie SSR, gmina uzyska możliwość wykonania prac przewidzianych w uchwale w drodze wykonania zastępczego,



z obciążeniem hipotecznym właścicieli (ew. zwrot wzrostu wartości nieruchomości przy jej sprzedaży).

- 4) Gmina uzyska prawo udzielania dotacji na wykonanie prac remontowych lub modernizacyjnych na rzecz właścicieli nieruchomości innych niż podmioty wykonujące działalność gospodarczą (zwłaszcza wspólnot mieszkaniowych), jeżeli prace te zostały przewidziane w GPR jako część działań rewitalizacyjnych – w szczególności w zakresie remontów elewacji, części wspólnych budynków i infrastruktury technicznej.
- 5) Wprowadzone zostaną specjalne zasady postępowania w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (nieruchomości porzuconych). Gmina będzie miała możliwość dokonania wywłaszczenia takiej nieruchomości bez obowiązku składania równowartości odszkodowania do depozytu sądowego na okres 10 lat. W przypadku ujawnienia osoby uprawnionej do uzyskania odszkodowania, gmina obciążona będzie obowiązkiem jego wypłacenia w terminie wskazanym w ustawie.
- 6) Zasadą stanie się, w przypadku roszczeń dotyczących praw rzeczowych do nieruchomości położonych w Specjalnej Strefie Rewitalizacji, ograniczenie formy świadczenia do zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej lub zaoferowania nieruchomości zamiennej.
- 7) Postępowania administracyjne dotyczące nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym prowadzone będą na zasadach analogicznych do postępowań wywłaszczeniowych (art. 8 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*). Wykorzystane zostaną również rozwiązania z zakresu procedury administracyjnej obecne w specustawach inwestycyjnych (ograniczenie możliwości zaskarżenia, stwierdzenia nieważności rozstrzygnięć). Szczególne rozwiązania proceduralne nie będą dotyczyły decyzji wydawanych w związku z wywłaszczeniem, z uwagi na potrzebę szczególnej ochrony praw osób wywłaszczanych, wyrażoną m. in. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.
- 8) Opłata adiacencka za przeprowadzenie scaleń i podziałów nieruchomości oraz za realizację urządzeń infrastruktury technicznej, będzie mogła być ustalona przez gminę na poziomie do 50% wzrostu wartości nieruchomości – w przypadku, gdy założony model finansowania procesu rewitalizacji (zawarty w GPR) będzie przewidywał takie rozwiązanie.

#### **Instrumenty ekonomiczne i społeczne**

Projektowana ustawa powinna skutkować wprowadzeniem takich zmian, które zachęcą podmioty prywatne do inwestowania na obszarach zdegradowanych. Projektowana regulacja zaproponuje m.in. następujące zmiany:

- 1) Objęcie podwyższoną stawką podatku od nieruchomości, przewidzianych do zabudowy (w planie miejscowym lub miejscowym planie rewitalizacji) nieruchomości



niezabudowanych, po upływie 4 lat od dnia uchwalenia planu miejscowego lub miejscowego planu rewitalizacji.

- 2) Wprowadzenie wyższej rocznej stawki amortyzacyjnej dla budynków mieszkalnych i budynków niemieszkalnych, położonych w Specjalnej Strefie Rewitalizacji, w przypadku, gdy ich właściciele wykonają prace inwestycyjne przewidziane w GPR (wyższy koszt uzyskania przychodu na potrzeby podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych).
- 3) W ramach Specjalnej Strefy Rewitalizacji gmina uzyska narzędzia do kształtowania struktury wykonywanych na obszarze zdegradowanym form działalności gospodarczej. Umożliwi to zachowanie równowagi pomiędzy poszczególnymi rodzajami usług oferowanych mieszkańcom, co przyczyni się do ożywienia obszaru zdegradowanego. Stworzy również ramy dla rozwoju działalności ożywiającej obszar i pozwalającej na zachowanie dostępności podstawowych usług. Podobne rozwiązania, dotyczące ograniczenia działalności handlowej bądź usługowej, znajdują się w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dla uchwały o parku kulturowym). Podobne rozwiązanie obecne jest w systemach planistycznych, m. in. duńskim, pozwalając na ograniczanie niekorzystnych zjawisk związanych choćby z nadmierną ilością sklepów wielkopowierzchniowych.
- 4) W projektowanej ustawie zaproponowane zostaną zmiany ukierunkowane na optymalne wykorzystanie potencjału podmiotów ekonomii społecznej w działaniach rewitalizacyjnych.
- 5) Ożywieniu zdegradowanych obszarów miast może służyć udostępnianie na preferencyjnych warunkach podmiotom ekonomii społecznej, budynków lub pomieszczeń, które utraciły swoją pierwotną funkcję np. przemysłowych lub budynków nieużywanych, a znajdujących się np. w dyspozycji samorządu lokalnego.
- 6) W projekcie przewiduje się także zmiany w obszarze zamówień publicznych, tak aby do wysokości progów UE instytucje publiczne mogły zlecać spółdzielniom społecznym wykonywanie działań wynikających z GPR bez przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

#### **j) Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w procesie rewitalizacji**

Jak wspomniano wcześniej, proces rewitalizacji, w części dotyczącej działań typowo planistycznych bądź inwestycyjnych (zmiana struktury funkcjonalnej obszaru, realizacja inwestycji budowlanych, urządzenie przestrzeni publicznych) powiązany będzie z systemem planowania przestrzennego, oferując szczególne narzędzia realizacyjne.

Co do zasady, realizacja przedsięwzięć zawartych w GPR możliwa będzie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest to bowiem podstawowy instrument realizacji polityki przestrzennej gminy. Można również założyć, że wystąpią

działania rewitalizacyjne, w których zakres działań przestrzenno-budowlanych będzie ograniczony do prac odtworzeniowych lub modernizacyjnych, które nie będą wymagały uchwalenia planu miejscowego.

### **Miejscowy plan rewitalizacji**

W sytuacji, gdy dla obszaru objętego uchwałą SSR nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, gmina będzie mogła oprzeć planistyczno-budowlane działania rewitalizacyjne o taki plan, bądź przyjęc szczególny akt planistyczny – miejscowy plan rewitalizacji (dalej jako: MPR).

Miejscowy plan rewitalizacji stanowić będzie kwalifikowaną formę planu miejscowego, o elastycznej formie oraz poszerzonego o dodatkowe ustalenia. W systemie aktów planistycznych MPR będzie równoważny z tradycyjnym planem miejscowym, zastępując go na obszarach, gdzie taki plan uprzednio obowiązywał. Operacyjna forma MPR przejawiać się będzie również w możliwości nadania mu charakter nieciągłego, tj. obejmującego tylko wybrane nieruchomości na danym obszarze (wymagające podjęcia działań rewitalizacyjnych) i wyłącznie w tym zakresie zmieniającego bądź uchylającego postanowienia innych aktów planistycznych.

Zakres przedmiotowy MPR oraz stopień jego szczegółowości określony zostanie w sposób umożliwiający gminom indywidualne podejście do poszczególnych fragmentów obszarów zdegradowanych. MPR skupiać będzie się na tych fragmentach obszarów zdegradowanych, wobec których przewidziano szeroko zakrojone działania inwestycyjno-budowlane, jednocześnie zapewniając spójność całego obszaru zdegradowanego i jego właściwe powiązanie z sąsiednimi terenami. Możliwe będzie operowanie w MPR różną skalą opracowań planistycznych (1:500 – 1:1000), a także zawieranie dodatkowych treści, takich jak kwestie mieszkalnictwa, koncepcje urbanistyczne, rzuty elewacji, szczegółowe ustalenia dotyczące terenów przestrzeni publicznych. MPR zawierać będzie również szereg ustaleń o charakterze realizacyjnym, takich jak wskazanie niezbędnego zakresu prowadzonych robót budowlanych lub szczegółowego sposobu wykorzystania wybranych nieruchomości. Umożliwi wskazanie dla poszczególnych nieruchomości, zgodnie z zasadą proporcjonalności, szczególnych rozwiązań w zakresie ich reżimu prawnego. Stanowić będzie w tym zakresie uszczegółowienie uchwały SSR w zakresie, w jakim nie mogła ona przesądzić statusu prawnego określonych nieruchomości. W miejscowym planie rewitalizacji będą mogły być również zapisane warunki związane z realizacją inwestycji na poszczególnych działkach (np. warunek udostępniania części pomieszczeń na cele związane z działalnością społeczną etc.) – warunki te będą przedmiotem umowy urbanistycznej, którą inwestor będzie zobowiązany zawrzeć z gminą, aby uzyskać pozwolenie na budowę.

Wobec miejscowego planu rewitalizacji nie znajdą zastosowania przepisy art. 36-37 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (odszkodowanie oraz renta planistyczna). Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie aktu normatywnego regulują



bowiem przepisy obowiązującego prawa (Kodeks cywilny). Z kolei korzyści zewnętrzne inwestorów, wynikające ze wzrostu wartości nieruchomości wobec zaplanowanego procesu rewitalizacji, kompensowane będą przez gminę możliwością ustalenia wyższej stawki opłaty adiacenckiej bądź nałożeniem obowiązku realizacji zadań inwestycyjnych określonych w umowie urbanistycznej. W przypadku, gdy do przeprowadzenia działań rewitalizacyjnych niezbędne będzie dokonanie scaleń i podziałów nieruchomości (o czym przesądzi GPR), w ramach procedury miejscowego planu rewitalizacji zostanie również opracowany i zatwierdzony plan scalenia i podziału.

W zakresie nieuregulowanym ustawą, do miejscowego planu rewitalizacji zastosowanie znajdą przepisy dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

#### **k) Akty wykonawcze**

Przewiduje się wydanie rozporządzenia o ramowym zakresie miejscowego planu rewitalizacji, na wzór obowiązującego *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* – ewentualnie modyfikację upoważnienia ustawowego i objęcie jego dyspozycją zarówno planu miejscowego jak i miejscowego planu rewitalizacji.

#### **4. Powołanie nowych organów lub instytucji**

Przedmiotowe założenia nie zakładają konieczności powołania nowego organu lub instytucji. W przypadku realizacji przez gminę procesu rewitalizacji na podstawie projektowanej ustawy, obligatoryjne będzie powołanie Komitetu Rewitalizacji, którego koszty funkcjonowania pokrywa gmina.

#### **5. Pozostałe informacje**

Projekt założeń został zamieszczony na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny” z chwilą skierowania do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych.

Do projektu nie wpłynęły zgłoszenia zainteresowania pracami w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r. Nr 169 poz. 1414 z późn. zm.).

Projektowane regulacje są zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie będzie podlegał notyfikacji, zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.



<p><b>Nazwa projektu</b> Założenia ustawy o rewitalizacji</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Paweł Orłowski – Podsekretarz Stanu w MliR</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Rajmund Ryś – Rajmund.rys@mir.gov.pl lad.przestrzenny@mir.gov.pl tel. 22-273-76-51</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 19 listopada 2014 r.</p> <p><b>Źródło:</b> – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030</p> <p><b>Nr w wykazie prac</b> ZD114</p>
--	---

## TEST REGULACYJNY

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany? (maksymalnie 100 słów)

W wyniku zmian społeczno-gospodarczych następujących po transformacji ustrojowej a także dziesięcioleci zaniedbań nastąpiła postępująca degradacja terenów miejskich, przejawiająca się erozją stosunków społecznych, pogłębieniem zapaści gospodarczej oraz pogorszeniem stanu technicznego zabudowy. Badania wskazują, że aż 20% obszarów miejskich wymaga skoordynowanych działań w celu przeciwdziałania temu zjawisku. Bogate doświadczenia państw Europy Zachodniej wskazują, że prowadzenie zintegrowanych działań rewitalizacyjnych pozwala na osiągnięcie pozytywnych skutków w sferze społecznej, ekonomicznej, a także w zakresie jakości tkanki miejskiej. Rewitalizacja rozumiana jest jako wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez przedsięwzięcia całościowe, integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone we współpracy z lokalną społecznością, w sposób zaplanowany oraz zintegrowany przez określenie i realizację programów rewitalizacji.

Obecnie diagnozuje się szereg barier dla efektywnego prowadzenia kompleksowych i metodologicznie poprawnych procesów rewitalizacji.

Bariera <sup>1</sup>	Rozwiązanie
1. Brak ograniczeń w inwestowaniu na terenach zielonych lub też symetrycznie – brak zachęt dla inwestorów zainteresowanych projektami na terenach już uprzednio zabudowanych.	1. Projekt założeń ustawy nowelizującej <i>ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> (obecnie na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych) przewiduje ograniczenie możliwości realizacji nowych inwestycji, zwłaszcza wieloobektowych inwestycji mieszkaniowych, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, na terenach pozbawionych podstawowej infrastruktury technicznej i społecznej, nieprzeznaczonych pod zabudowę zgodnie z polityką przestrzenną gminy. 2. <i>Ustawa o rewitalizacji</i> (dalej jako: <i>ustawa</i> ) wprowadzi szereg zachęt obowiązujących na obszarze Specjalnych Stref Rewitalizacji, skłaniających do realizacji inwestycji na terenie Strefy, zamiast lokalizowania tych inwestycji w obszarach podmiejskich – zachęty prawne i finansowe opisane są szczegółowo w założeniach.
2. Jedną z kluczowych barier jest brak środków publicznych na rewitalizację.  Rewitalizacja nie jest wpisana jako zadanie własne gminy w ustawie o samorządzie gminnym. Istnieją rozbieżności stanowisk organów	1. Projekt ustawy o rewitalizacji, zakładający uznanie rewitalizacji za zadanie własne gminy, umożliwi w szerszym zakresie przeznaczanie środków publicznych na zadania przewidziane w programach rewitalizacji.

<sup>1</sup> Wszystkie bariery: ekspertyza IRM „Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach – propozycje zmian prawnych”. Część I, Kraków 2013 r.



<p>nadzorczych (szczególnie RIO) w zakresie prowadzenia działań rewitalizacyjnych finansowanych z budżetu miast.</p>	<p>Część organów nadzorczych nie wskazuje potrzeby zaliczenia rewitalizacji do katalogu zadań własnych JST, uznając prowadzenie działań rewitalizacyjnych za wynikające z potrzeb lokalnej wspólnoty. Pojawiały się jednak przypadki, że niektóre RIO kwestionowały w ostatnich latach zasadność wydatków na rewitalizację. Ponieważ była to możliwość upolitycznienia rewitalizacji, jednoznaczne wprowadzenie rewitalizacji do katalogu zadań własnych mogłoby ograniczyć to ryzyko.</p> <p>2. Narodowy Plan Rewitalizacji dokonuje alokacji środków unijnych oraz krajowych na potrzeby rewitalizacji. Wysokość środków pochodzących z funduszy UE ocenia się na 25 mld zł.</p>
<p>Brakuje systemowych rozwiązań dotyczących konsultacji społecznych, narzędzia wynikające z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie są wystarczające i służą innym celom</p>	<p>Projekt przewiduje powołanie Komitetu Rewitalizacji - z udziałem wszystkich interesariuszy procesu rewitalizacji, z szerokim udziałem czynnika społecznego. Komitet Rewitalizacji posiadać miałby wyłącznie kompetencje opiniodawcze.</p>
<p>3. Ograniczenia związane z systemem planowania przestrzennego na obszarach obejmowanych lokalnymi programami rewitalizacji. Programy rewitalizacji praktycznie nie są przygotowywane jako integralna część miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stąd też ten najmocniejszy mechanizm prawny, który posiadają gminy i który można wykorzystać do narzucania różnego rodzaju rozwiązań urbanistycznych – nie jest wykorzystywany. Dodatkowo, utrudnieniem jest fakt, że dla wielu rewitalizowanych obszarów w ogóle nie uchwalono planów i inwestorzy realizują inwestycje w oparciu o decyzje warunków zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, które uniemożliwiają odpowiedzialne i rozsądne gospodarowanie przestrzenią, w tym także ochronę i zachowanie krajobrazu kulturowego.</p>	<p>1. Projekt przewiduje możliwość oparcia procesów rewitalizacji o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub nowy, elastyczny instrument planistyczny - miejscowy plan rewitalizacji.</p> <p>2. Ustawa przewidywać będzie szereg wymogów pod adresem programów rewitalizacji, m.in. obowiązek zapewnienia partycypacji społecznej w procesie ich uchwalania.</p> <p>3. Zmiany w obszarze planowania przestrzennego, ograniczające wykorzystanie decyzji o warunkach zabudowy do realizacji kompleksowych inwestycji, ograniczą swobodę działalności inwestycyjnej poza obszarami posiadającymi plany miejscowe, co zachęcać będzie do przyspieszenia procesu ich uchwalania.</p>
<p>4. Ograniczenia związane z gospodarką mieszkaniową. Odpowiedzialna gospodarka mieszkaniowa to w istocie jeden z najtrudniejszych i najważniejszych elementów rewitalizacji. W polskich miastach, podobnie jak to był w Europie Zachodniej, istnieje popyt na przestrzeń miejską wysokiej jakości. Są podmioty i osoby, które są w stanie płacić wysokie ceny za nabywanie nieruchomości w atrakcyjnym miejscu i wysokiej jakości otoczeniu. Obszary obejmowane programami rewitalizacji są najczęściej położone w terenach śródmiejskich,</p>	<p>1. Ustawa o rewitalizacji zawierać będzie regulacje przeciwdziałające gentryfikacji, poprzez zagwarantowanie co do zasady mieszkańcom prawa do powrotu do zajmowanych lokali mieszkalnych oraz rozwój form budownictwa nie nastawionych na zysk.</p> <p>2. Kompleksowość interwencji w ramach programów rewitalizacji zapobiegnie niepożądanym skutkom procesów rewitalizacji, takim jak np. brak trwałości projektów lub brak zakładanych efektów z powodu wycinkowego charakteru interwencji.</p>



<p>potencjalnie bardzo atrakcyjnych. Realizując rewitalizację w Polsce, z wszystkimi istniejącymi uwarunkowaniami i barierami – zazwyczaj koncentruje się ona na poprawie jakości dróg i placów oraz parków i innej przestrzeni publicznej, a także remontach wybranych nieruchomości miejskich, w tym zabytkowych kamienic. Po zrealizowaniu takich inwestycji kolejnym krokiem jest żywiłowa gentryfikacja polegająca na tym, że dotychczasowi mieszkańcy są w różny sposób „wypychani” z obszaru, który staje się atrakcyjny. Do pewnego stopnia gentryfikacja jest potrzebna i korzystna, umożliwia bardziej racjonalną gospodarkę mieszkaniami. W pewnym momencie jednak prowadzi do silnej segregacji przestrzennej, tworząc w mieście „wyspy” dobrobytu, a jednocześnie w skrajnych przypadkach - nawet pogłębiając natężenie kryzysu w sąsiednich dzielnicach.</p>	
<p>5. Gospodarka lokalami handlowo-usługowymi. Jednym z elementów sukcesu w prowadzonych procesach rewitalizacji jest dostosowanie oferty lokali handlowo-usługowych do potrzeb mieszkańców. System przetargów na lokalne uwzględniający wyłącznie najwyższą cenę premiuje natomiast działalności przynoszące najwyższe zyski. W ten sposób w wielu miastach zamiera „życie” w dzielnicach poddanych rewitalizacji, a lokale zajmują banki i agencje ubezpieczeniowe. W efekcie dochodzi do swoistej gentryfikacji usług.</p>	<p>Przewidywane w ustawie o rewitalizacji narzędzia w postaci Specjalnych Stref Rewitalizacji oraz miejscowego planu rewitalizacji, pozwolą na elastyczne projektowanie struktury obszarów zdegradowanych, w tym w zakresie optymalnej struktury funkcji uzupełniających funkcje mieszkaniowe. Zintegrowane programy rewitalizacji powinny pozwalać gminom na programowanie adekwatnych działań nakierowanych na korzystne zmiany w zakresie gospodarki lokalami na terenach rewitalizowanych.</p>
<p>6. Bariera organizacyjna. Realizacja zintegrowanych procesów rewitalizacji to procesy wymagające niestandardowego podejścia. Jak pokazują najnowsze modele rewitalizacji miast Europy Zachodniej, np. Wielkiej Brytanii – największy sukces odnoszą procesy rewitalizacji „skrojone na miarę”, dostosowane bardzo silnie do lokalnych uwarunkowań. Operatorzy rewitalizacji, po przeanalizowaniu uwarunkowań starają się projektować liczne, zintegrowane ze sobą działania, zarówno społeczne jak i gospodarcze, a także inwestycje pozwalające osiągnąć wyższą jakość i rozwój samopodtrzymywalny. Na takie podejście ukuto termin <i>match-making</i>. Rewitalizacja w Polsce i to ta uznawana za dobrą, to zazwyczaj bardzo ograniczona liczba dużych projektów, prawie wyłącznie inwestycyjnych, których liczba jest zamknięta i nie ma możliwości dynamicznej reakcji na zmieniające się okoliczności. Brak prawdziwych operatorów rewitalizacji, co wiąże się z brakiem środków na rewitalizację, jest bardzo poważną barierą.</p>	<p>Ustawa o rewitalizacji znosi podstawową barierę dotyczącą braku możliwości kompleksowej interwencji, poprzez szereg rozwiązań m.in. uznanie rewitalizacji za zadanie własne gminy oraz możliwość szerokiej interwencji za pomocą Specjalnych Stref Rewitalizacji. System uzupełni wytyczne wskazujące na konieczność kompleksowego charakteru programów rewitalizacji, jako warunek uzyskania środków z funduszy europejskich oraz działania na rzecz dobrych praktyk, upowszechniające wzorce udanych rewitalizacji projektowanych jako „skrojone na miarę”.</p>



<p>7. Bardziej generalne bariery związane z przewlekłością procedur budowlanych. W tym zakresie wymieniano jako główne bariery te, które są związane nie tylko z rewitalizacją ale dotyczą ogółu procesów budowlanych. Zaliczono do nich:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- przewlekłe procedury administracyjne, związane z uzyskiwaniem decyzji budowlanych (warunki zabudowy, pozwolenia na budowę),</li> <li>- podobnie jak przy nowych inwestycjach, także przy adaptacjach starych obiektów – uciążliwe są protesty, skargi i odwołania sąsiadów takiego obiektu od każdego niemal działań inwestycyjnych, argumentowane „naruszeniem interesów osób trzecich”.</li> <li>- kolejną barierą wszelkich działań związanych z zamierzoną zmianą istniejącego stanu rzeczy są niezbędne, lecz przeciągające się w czasie, uzgodnienia z dostawcami mediów, zarządami dróg, zieleni, ochrony środowiska itp.</li> </ul>	<p>Zapewnienie szerokiej partycypacji społecznej (realnego partnerstwa z interesariuszami) w procesie rewitalizacji spowoduje wysoką akceptację społeczną dla prowadzonych działań, przejawiającą się w zmniejszonym odsetku zaskarżanych rozstrzygnięć administracyjnych a w efekcie do zmniejszenia opóźnień w procesie inwestycyjnym.</p>
--	--

Należy podkreślić, że obecnie prowadzone działania rewitalizacyjne w ramach Lokalnych Planów Rewitalizacji (LPR) bardzo często nie spełniają swojej roli. W wielu ekspertyzach i opracowaniach naukowych dotyczących znaczenia programów rewitalizacji w kreowaniu działań rewitalizacyjnych w Polsce (zwłaszcza w latach 2007-2013) wskazuje się wyraźnie, że obecne LPR zostały w znacznym stopniu zepchnięte jedynie do roli formalnego załącznika wniosków o dofinansowanie projektów, niekoniecznie najbardziej pożądanych z punktu widzenia wyprowadzenia obszaru zdegradowanego z kryzysu.

Deficyty diagnostyczne powodują, że obszary przeznaczone do rewitalizacji były często wyznaczane ekstensywnie i zajmowały dużą powierzchnię. Z jednej strony, diagnoza była często pobieżna i bazowała na zagregowanych danych, których nie można było przyporządkować do konkretnych ulic czy kwartałów. Z drugiej, większy powierzchniowo obszar rewitalizacji dawał większej liczbie podmiotów możliwość aplikowania o środki przeznaczone na rewitalizację, nie było więc woli politycznej, aby koncentrować działania na małym obszarze wymagającym wsparcia. Programy co do zasady nie mogły zostać zrealizowane – zawierały dziesiątki, a nawet setki projektów nie uszeregowanych zgodnie z kolejnością przyjętą na podstawie strategii rozwoju. Nie była weryfikowana ich kompleksowość, zależność między zidentyfikowanymi problemami, a odpowiedzią na nie określoną w działaniach miasta. Nie sprawdzano także możliwości realizacji programów jako przemyślanej interwencji.

**2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt**  
(maksymalnie 100 słów)

Projekt ma na celu stworzenie ram prawnych dla efektywnego prowadzenia procesów rewitalizacji. Rewitalizacja zostanie uznana za nieobowiązkowe zadanie własne gminy. Nastąpi uregulowanie statusu gminnego programu rewitalizacji i trybu jego opracowywania. Zapewniona zostanie partycypacja społeczna w procesie rewitalizacji, także poprzez Komitet Rewitalizacji. Ustanowione zostaną specjalne rozwiązania prawne obowiązujące w ustanawianej przez gminę Specjalnej Strefie Rewitalizacji, w tym preferencje dla inwestorów i właścicieli nieruchomości – w zgodzie z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej. Stworzone zostanie nowe narzędzie planistyczne dla prowadzenia rewitalizacji. Poszerzeniu ulegnie katalogu celów publicznych. Projekt zakłada rozszerzenie katalogu celów publicznych, poprzez dodanie do tego katalogu działań, realizowanych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, prowadzących do rozwoju wybranych form społecznego budownictwa czynszowego na obszarach zdegradowanych realizowanych w ramach gminnego programu rewitalizacji. Przez społeczne



budownictwo czynszowe rozumie się budownictwo mieszkaniowe realizowane przez podmioty, których głównym celem nie jest osiąganie zysku (gminy, towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe) i które na etapie budowy lub eksploatacji zasobu korzystają ze wsparcia środkami publicznymi (budżet państwa lub budżety samorządów terytorialnych). Planowane są również zmiany w innych ustawach, ułatwiające przygotowanie i realizację inwestycji w zwartej zabudowie śródmiejskiej. Oczekiwanym efektem regulacji jest bardziej powszechne, bardziej kompleksowe i lepiej zaplanowane, a co za tym idzie skuteczniejsze, organizowanie procesów rewitalizacji prowadzących do trwałego wyprowadzenia obszarów kryzysowych i ich mieszkańców, ze stanu degradacji i wykluczenia.

### **3. Jakie były analizowane inne rozwiązania, w tym rozwiązania pozalegislacyjne? Dlaczego ich nie zastosowano?**

Analiza dotychczasowych, ponad 20-letnich doświadczeń samorządów w prowadzeniu rewitalizacji, ujawniła konieczność wprowadzenia zmian prawnych zapewniających jej kompleksowość i efektywność. Przykładowo, szczegółowa analiza projektów rewitalizacyjnych realizowanych z wykorzystaniem środków z perspektywy budżetowej 2007-2013 w województwie małopolskim, podkarpackim i śląskim, wskazała na deficyty w zakresie kompleksowości projektów rewitalizacyjnych (w ocenie jednego z urzędników IZ RPO projekty stanowiły *"luźne punkciki na mapie"*, pozbawione cech kompleksowości).<sup>2</sup> Zmiany prawne w tym obszarze są zatem niezbędne, na co wskazują również opinie ekspertów i samorządowców oraz uprzednio podejmowane próby uregulowania tej tematyki na poziomie ustawowym (*E. Masiarek „Nieudane próby tworzenia w Polsce podstaw prawnych dotyczących rewitalizacji”, Samorząd Terytorialny nr 1-2/2013*).

Projekt stanowi jeden z czterech filarów Narodowego Planu Rewitalizacji, który zakłada szereg działań pozalegislacyjnych. Na NPR składają się następujące elementy:

- 1) dokumenty (strategiczne, operacyjne, techniczne, przetargowe etc.),
- 2) zmiany w regulacjach i nowe regulacje (rozwiązania legislacyjne),
- 3) krajowe i unijne instrumenty wsparcia,
- 4) działania informacyjne i edukacyjne.

Brak podjęcia działań zmierzających do ustawowego uregulowania kwestii rewitalizacji nie zablokuje obecnie prowadzonych działań nazywanych rewitalizacyjnymi, ale będzie skutkowało tym, że będą one miały często bardzo powierzchowny charakter i prowadzone będą na dużo mniejszą skalę i mniej skutecznie. Rewitalizacja nadal będzie napotykać na obecnie istniejące bariery, brak będzie mechanizmów zachęcających podmioty prywatne do włączania się w te procesy, nie zostanie zapewniony odpowiedni udział strony społecznej w przygotowaniu i realizacji programów rewitalizacyjnych. Skutkowało to będzie brakiem akceptacji wprowadzanych zmian, a same przedsięwzięcia nie będą miały zapewnionej odpowiedniej koordynacji i kompleksowości. Może to powodować brak koncentracji działań i środków publicznych, a w efekcie obniżyć ich potencjalną efektywność.

Opis obecnie prowadzonych działań rewitalizacyjnych (funkcje obszarów objętych rewitalizacją i ich dominujący charakter) a także typologię prowadzonych działań przedstawiają poniższe tabele<sup>3</sup>:

<sup>2</sup> Ekspertyza IRM, Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach – propozycje zmian prawnych. Część I, Kraków 2013 r.

<sup>3</sup> Rewitalizacja miast polskich – diagnoza, Praca zbiorowa pod red. Z. Ziobrowskiego i W. Jarczewskiego, Kraków 2010, s. 259 i 260.

## Analiza jakościowa obszarów wyznaczonych do rewitalizacji

Tabela 13.3. Funkcje obszarów rewitalizowanych w obrębie dzielnicy/miasta oraz ich dominujący charakter (typ).

Kategoria miasta	Funkcje obszarów objętych rewitalizacją *						Dominujący charakter obszarów objętych rewitalizacją					
	Mieszkalniowa (%)	komunikacyjno-transportowa (%)	przemysłowo-słowlukowa (%)	tereny rekreacyjno-wypoczynkowe (%)	strefy usługowe (%)	nieużytki (ugory miejskie) (%)	obszar poprzemysłowy (%)	obszar powojenny (%)	Mieszkalniowy: blokowiska (%)	kolejowy/pokolejowy (%)	Mieszkalniowo-usługowy: śródmieścia (%)	Brak jednoznacznych odnośnie charakteru obszaru (%)
>200	78,4	14,8	33,0	27,3	39,8	15,9	35,2	4,5	27,3	6,8	14,8	11,4
100-200	78,0	17,0	21,0	31,0	37,0	12,0	19,0	9,0	30,0	1,0	16,0	25,0
50-100	63,7	17,0	17,8	28,1	44,4	17,0	22,2	8,9	22,2	5,2	24,4	17,0
20-50	68,2	15,4	12,3	30,3	45,6	10,8	12,3	4,1	25,1	4,1	28,2	26,2
10-20	67,1	21,1	9,9	34,9	44,7	7,2	5,9	5,3	14,5	5,3	36,8	32,2
ŚREDNIA	69,9	17,2	16,9	30,6	43,1	12,1	16,9	6,1	23,1	4,5	25,8	23,6
Udział miast, w których rewitalizację objęto obszar danego typu (%)	93,3	49,2	41,5	63,1	87,7	29,7	31,3	14,9	38,5	14,4	84,6	

\* pojedynczy obszar przeznaczony do rewitalizacji zazwyczaj pełni więcej niż jedną funkcję, stąd udział procentowy poszczególnych funkcji nie sumuje się do 100%

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 14.4. Typologin działań rewitalizacyjnych.

Kategoria miasta	Działania planowane w obszarach rewitalizacji wg zbiorczych kategorii									
	n) przestrzenie publiczne (%)	b) remont i adaptacja zabudów (%)	c) bezpieczeństwo (%)	d) infrastruktura mieszkaniowa (%)	e) infrastruktura sportowa, turystyczna, kulturalna (%)	f) infrastruktura edukacyjno-społeczna (%)	g) infrastruktura komunikacyjna (%)	h) pozostała infrastruktura (%)	i) Projekty gospodarcze (%)	j) Projekty społeczne (%)
>200	76,1	31,8	53,4	53,4	76,1	46,6	64,8	44,3	22,7	52,3
100-200	52,0	27,0	23,0	50,0	54,0	34,0	43,0	43,0	20,0	30,0
50-100	60,7	22,2	39,3	51,9	52,6	41,5	63,0	48,9	14,8	34,9
20-50	62,1	29,7	30,3	45,6	60,0	40,5	59,5	41,0	10,3	45,6
10-20	55,9	17,1	32,9	28,9	48,0	23,0	46,1	29,6	13,2	23,7
Średnia	60,7	25,2	34,6	44,8	57,0	36,6	55,4	40,7	18,7	37,0
Miasta, w których zaplanowano działania danego typu (%)	88	62,6	58	70,8	86,1	67,2	81	62,6	32,3	35,3

Źródło: opracowanie własne.

Dalszy brak rozwiązań legislacyjnych w obszarze rewitalizacji – jak pokazują obecne doświadczenia – nie gwarantuje kompleksowości działań rewitalizacyjnych, a tym samym nie zapewnia realizacji celów rewitalizacji, tj. trwałego wyprowadzenia obszarów zdegradowanych z kryzysu.

#### 4. Jeżeli projekt wdraża prawo UE, jakie są przewidywane rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?

Projekt nie wdraża prawa Unii Europejskiej.

#### 5. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Proponowane rozwiązania oparte są o wieloletnie doświadczenia państw Europy Zachodniej, które dysponują specjalnymi narzędziami prawnymi do prowadzenia kompleksowych procesów rewitalizacji (wobec zaistnienia w nich analogicznych niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych). Można w tym zakresie wskazać przykłady trzech państw o dużych doświadczeniach w prowadzeniu rewitalizacji: Niemiec, Francji oraz Wielkiej Brytanii.

Jedną z najważniejszych regulacji w prawie niemieckim dotyczącą problematyki rewitalizacji była ustawa o rozwoju miast z 27 lipca 1971 r. - Städtebauförderungsgesetz (*StBauFG*), która następnie została



włączona do federalnego Kodeksu Budowlanego z 1987 r. (Baugesetzbuch - BauGB). Rewitalizacji miast, działaniom na rzecz rozwoju miejskiego i urbanistycznym przedsięwzięciom rozwojowym (UPR) poświęcona jest Księga II Kodeksu, w art. 136-191. Ustawa niemiecka nie wprowadza definicji rewitalizacji, ale wymienia cele, które muszą być osiągnięte, aby uznać przedsięwzięcie za rewitalizację lub UPR (m.in. poprawa i przekształcenie obszaru o złym stanie urbanistycznym, dobrze przygotowanie procesu, jego realizacja musi leżeć w interesie publicznym).<sup>4</sup> Rewitalizacja realizowana jest poprzez programy rewitalizacji, przygotowywane przez burmistrza lub urząd planowania urbanistycznego (w zależności od wielkości miasta). Całym procesem rewitalizacji zarządza zwykle powiernik rewitalizacji, przedsiębiorstwo komunalne działające na rzecz gminy. Ważnym elementem niemieckich uregulowań jest przyznanie gminie prawa do decydowania czy dany obszar jest obszarem kryzysowym. Rada gminy określa obszar, który podlegać będzie rewitalizacji w formie decyzji, która jest aktem prawa miejscowego. Oprócz uregulowań federalnych również na poziomie krajów związkowych istnieją regulacje sprzyjające działaniom odnowy miast, są to przede wszystkim specjalne strefy ekonomiczne i specjalne strefy miejskie (specjalne strefy mieszkaniowe – *Housing Improvement Districts* – HIDs oraz specjalne strefy poprawy środowiska mieszkaniowego – *Neighbourhood Improvement Districts* – NIDs).

We Francji system wsparcia dla działań rewitalizacyjnych od lat stale ewoluuje i nie ma jednego aktu poświęconego rewitalizacji. Obecnie odnowa miast stanowi jeden z najważniejszych elementów polityki mieszkalnictwa (uregulowała to ustawa o ukierunkowaniu i programowaniu z 1 sierpnia 2003 r.). Powołano również specjalne ciało zajmujące się rewitalizacją Narodową Agencję Odnowy Miast (ANRU). Wkład finansowy państwa w działalność Agencji w latach 2004-2011 wynosił maksymalnie 4 mld euro rocznie. Dolny limit ustalono w wysokości minimum 465 mln euro. Dodatkowo pulę środków zasilają wpływy pochodzące od pracodawców, w postaci 1% podatku mieszkaniowego w wysokości 550 mln euro rocznie, a także finansowanie ze strony Kasy Depozytowo-Konsygnacyjnej (CDC) i Unii Społecznej Mieszkalnictwa (USH). Głównym zadaniem ANRU jest realizacja Narodowego Programu Odnowy Miasta (PNRU). O dużej skali PNRU świadczy fakt, że do roku 2013 planowano zrewitalizowanie 530 dzielnic, program dotyczy około 5 mln mieszkańców, a budżet na realizację zadań ANRU określono na ok. 30 mld euro<sup>5</sup>.

Przykład miasta Fecamp. Fecamp to miasto średniej wielkości, liczące 29 000 mieszkańców. Populacja charakteryzowała się niskim stopniem kwalifikacji i wysokim poziomem bezrobocia. Badanie przeprowadzone przez ANRU w 2003 r. wskazało m.in. potrzebę skupienia się na dzielnicy Ramponneau. Dzielnica ta posiadała 3177 mieszkańców, przy czym ponad 31% populacji była w wieku poniżej 15 lat a poziom bezrobocia w 1999 roku sięgnął 33%, przy czym całe miasto miało ok. 21% bezrobocia. Ponadto dzielnica charakteryzowała się wysokim odsetkiem mieszkań socjalnych i została sklasyfikowana jako ZUS (wrażliwy obszar miasta) i ZRU (obszar rewitalizacji). 5 maja 2010 r., miasto podpisało z ANRU umowę na przeprowadzenie projektu z zakresu rewitalizacji. Głównymi celami projektu były:

- zwiększenie integracji społecznej dzielnicy Ramponneau, przez zburzenie i odbudowę 107 mieszkań czynszowych na innym terenie, a także budowanie nowej oferty mieszkaniowej;
- rewaloryzacja przestrzeni publicznej oraz obszarów otwartych (m.in. parków i ogrodów prywatnych) aby kreować przestrzeń cenną jakościowo i wartościową w sercu dzielnicy;
- podnoszenie poziomu jakości mieszkalnictwa w dzielnicy;
- organizacja nowej struktury transportowej/przestrzeni publicznych, a także zapewnienia lepszej komunikacji z pozostałymi dzielnicami.

Po 3 latach trwania programu uzyskano następujące efekty:

- 100% mieszkań, określonych w umowie zostało zburzonych,
- 37% inwestycji zostało zrealizowanych, 28% jest w trakcie realizacji, a dla 35% trwają badania,
- 12% mieszkań odrestaurowano, a 88% jest na etapie wyboru firm budowlanych wykonawczych,
- prace dot. zagospodarowania przestrzeni publicznych, zgodnie z założeniem, są wprowadzone w 5 etapach, przy czym pierwszy został zrealizowany, a drugi jest w trakcie.

<sup>4</sup> Rewitalizacja miast w Niemczech, praca zbiorowa pod red. M. Bryxa i A. Jadach-Sepiolo, Kraków 2009, s. 252-256.

<sup>5</sup> Rewitalizacja we Francji, K. Skalski, Kraków 2009, s. 56-60.



Oprócz Narodowego Programu Odnowy Miasta (PNRU) funkcjonuje we Francji wiele instrumentów polityki miejskiej wspierających rewitalizację, są to m.in. programy adresowane do młodzieży z dzielnic znajdujących się w obszarach kryzysowych, działają również mediatorzy społeczni, warsztaty mające na celu poprawienie poziomu opieki zdrowotnej dla mieszkańców obszarów zdegradowanych. Innym rozwiązaniem są też Specjalne Ekonomiczne Strefy Miejskie (ZFU *Zones franches urbaines*) – w których przedsiębiorcy korzystają ze zwolnień podatkowych i z placenia składek, w zamian za zobowiązanie do przeznaczenia 1/3 utworzonych miejsc pracy dla mieszkańców ZFU<sup>6</sup>.

Badając konkretne rozwiązania i instrumenty stosowane w procesach rewitalizacji we Francji można m.in. wskazać na:

- ZAC (obszar uzgodnionego rozwoju) to podstawowy instrument urbanistyki operacyjnej, służący do skoordynowania przekształceń urbanistycznym na danym obszarze i tylko dla osób publicznych. Gmina w procedurze ZAC jest uprawniona do dokonywania wywłaszczeń terenów, które po uzbrojeniu i ustaleniu zasad zagospodarowania może sprzedawać inwestorom. W trybie ZAC funkcję realizatora projektu może przejąć np. spółka z udziałem gminy, na podstawie koncesji.

- DPU (*Droit de preemption urbain*) - strefa interwencji gruntowej, jej ustanowienie umożliwia wprowadzenie powszechnego prawa pierwokupu na rzecz gminy, uniemożliwiając spekulację gruntami na wczesnym etapie działań rewitalizacyjnych. W tej strefie może też właściciel zmuszać gminy do odkupienia swojej własności – gmina ma dobrze znać rynek na tym obszarze, także mieć fundusze w przypadku takich prośbach.

- Cel publiczny we Francji. We Francji nie funkcjonuje zamknięty katalog celów publicznych. Procesy przekształceń urbanistycznych (w tym w trybie rewitalizacji) poprzedzają szerokie konsultacje społeczne, w toku których interesariusze wskazują na priorytetowe inwestycje, które organ gminy uznaje za cel publiczny – mogą nimi być także inwestycje komercyjne, turystyczne. Na tej podstawie możliwe jest nawet wywłaszczenie pod ten cel, dokonywane w ZAC.

Najważniejszymi aktorami rewitalizacji w Wielkiej Brytanii są obecnie władze lokalne oraz rząd, który za pośrednictwem wyspecjalizowanych agencji (English Partnerships, Agencje Rozwoju Regionalnego) współfinansuje i decyduje o większości projektów rewitalizacyjnych. Na szczeblu centralnym kształtowane są również akty prawne (proponuje je rząd, a przyjmuje parlament).

Instytucje centralne odpowiedzialne są także za nadzór i audyt finansowy projektów rewitalizacyjnych. W działania rewitalizacyjne zaangażowane są niemal wszystkie ministerstwa, przy czym kluczowa jest rola dwóch resortów:

- The Department For Communities And Local Government (Ministerstwo ds. Społeczności i Władz Lokalnych), które odpowiada za politykę miejską, mieszkalnictwo, władze lokalne, planowanie przestrzenne, prawo i przepisy budowlane, problemy wykluczenia społecznego i bezdomności, straż pożarną oraz jest odpowiedzialne za funkcjonowanie Biur Rządu w Regionach (Regional Government Offices)
- The Department For Business, Enterprise And Regulatory REFORM (BERR) (Ministerstwo Gospodarki) ministerstwo przy działaniach rewitalizacyjnych odpowiada za politykę rozwoju gospodarczego, politykę zatrudnienia i rozwój regionalny
- English Partnerships (EP - Partnerstwo dla Anglii) - Narodowa Agencja Rewitalizacji powołana w maju 1999 roku. EP jest agencją rządową odpowiedzialną za politykę i strategię rewitalizacji na poziomie krajowym. W regionach odpowiednikami EP są Agencje Rozwoju Regionalnego.

Bardzo ważnym czynnikiem dla rewitalizacji w Wielkiej Brytanii było wprowadzenie w 1994 roku Jednolitego Budżetu Rewitalizacyjnego (SRB). Zaowocowało to uruchomieniem olbrzymich środków na działania związane z rewitalizacją. Single Regeneration Budget (SRB) skupiał środki pochodzące z budżetów wielu ministerstw i sprawował bezpośrednią kontrolę tych instytucji co do sposobu wydawania

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 60

tych środków, a także wprowadzał element koordynujący i upraszczający dla starających się o finansowanie<sup>7</sup>.

**6. Podmioty, na które oddziałuje projekt**

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Gminy	2479	GUS	<p>Oszacowanie liczby gmin, która skorzysta z projektowanych rozwiązań jest trudne, gdyż gminy samodzielnie podejmować będą decyzje czy chcą skorzystać z narzędzi zawartych w ustawie w celu rozwiązywania lokalnych problemów społecznych i infrastrukturalnych. Można jedynie wskazać, że szacunkowa wielkość obszarów zdegradowanych to 20% obszarów gmin miejskich.</p> <p>Ramy prawne skutecznego prowadzenia kompleksowych procesów rewitalizacji umożliwią gminom przeciwdziałanie zjawiskom kryzysowym na obszarach zdegradowanych, co skutkować będzie poprawą jakości życia w całej gminie oraz zmniejszeniem kosztów negatywnych zjawisk społeczno-ekonomicznych.</p> <p>Projekt nie generuje żadnych istotnych wydatków po stronie gmin. Nowe zadanie własne ma charakter nieobowiązkowy, co wynikać będzie wprost z przepisów ustawy. W konsekwencji, nieobowiązkowe będzie również opracowywanie programów rewitalizacji. Ustawa nie wprowadza nowych obowiązków w zakresie polityki przestrzennej - w szczególności na podstawie obecnie obowiązujących przepisów gminy mają obowiązek analizowania aktualności studiów i planów miejscowych oraz dokonywania w tym zakresie zmian.</p>
Województwa	16	-	Wpływ projektowanej regulacji na województwa wiąże się głównie z ich rolą jako IZ RPO w perspektywie finansowej 2014-2020, w ramach której odbywać się będzie finansowanie istotnej części działań rewitalizacyjnych.
Sektor finansów publicznych	-	-	W perspektywie długoterminowej nastąpi zmniejszenie wydatków pokrywających koszty negatywnych zjawisk społeczno-ekonomicznych takich jak bezrobocie, przestępczość.
Mieszkańcy obszarów zdegradowanych	2,4 mln	Dane szacunkowe: <i>Z. Ziobrowski</i> (red.) – Rewitalizacja miast polskich – diagnoza (IRM, Kraków 2010) Związek Miast Polskich - uzasadnienie do	Mieszkańcy obszarów objętych rewitalizacją są grupą bezpośrednio odczuwającą pozytywne skutki prowadzonych działań.

<sup>7</sup>„Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii, praca zbiorowa pod red. R. Guzika, Kraków 2009.



		projekt ustawy o rewitalizacji	
Mieszkańcy gmin, przedsiębiorcy, jednostki sektora finansów publicznych, organizacje pozarządowe	-	-	Długofalowe skutki rewitalizacji obejmują poprawę jakości życia i warunków prowadzenia działalności gospodarczej w całej gminie, prowadząc do odwrócenia niekorzystnych trendów z obszarów zdegradowanych oddziałujących na pozostały obszar gminy.
Właściciele nieruchomości położonych na obszarze rewitalizowanym	-	-	Długofalowym skutkiem dla właścicieli nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji będzie wzrost wartości nieruchomości (lub mniejszy niż średnia w regionie spadek wartości w przypadku gdy na rynku występować będzie tendencja spadkowa). Projekt zakłada, że właściciele nieruchomości powinni włączyć się w procesy rewitalizacyjne i partycypować w kosztach (dobrowolnie) – jednak oszacowanie konkretnych wartości na obecnym etapie prac nie jest możliwe.

7. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji									
<p>W dotychczasowych pracach nad Narodowym Planem Rewitalizacji, w tym nad pakietem rozwiązań prawnych dla obszarów zdegradowanych, prowadzono konsultacje robocze z przedstawicielami samorządów terytorialnych oraz instytucji eksperckich, m. in. w czasie III Kongresu Rewitalizacji, który odbył się w dniach 4-6 czerwca 2014 r. w Krakowie oraz serii spotkań i seminariów.</p> <p>Planuje się przeprowadzenie konsultacji publicznych równocześnie z uzgodnieniami międzyresortowymi, planowany termin to listopad i grudzień 2014 r. Wśród podmiotów zaproszonych do konsultacji będą przedstawiciele zrzeszeń samorządowych (Związek Miast Polskich, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich), przedstawiciele ruchów miejskich, środowiska naukowe i inne podmioty zainteresowanych rewitalizacją.</p>									
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z rekomendowanego rozwiązania									
<input type="checkbox"/> nie dotyczy									
<input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input checked="" type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:									
wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji									
<p>Komentarz:</p> <p>Projektowana regulacja nie zwiększa obciążeń regulacyjnych dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych. Wprowadzane regulacje nie powodują również zwiększenia obowiązkowych zadań jednostek administracji rządowej lub samorządowej. Projektowane programy rewitalizacji stanowią będą kontynuację sporządzanych obecnie Lokalnych Programów Rewitalizacji. W dziedzinie planowania przestrzennego obowiązki gmin nie są zwiększane ponad obecnie istniejące (np. aktualizacja studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie stanowi obowiązek gminy już w obecnym stanie prawnym – art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).</p> <p>W skali procesów inwestycyjno-budowlanych prowadzonych na obszarze zdegradowanym, założenia ustawy przewidują szereg rozwiązań prowadzących do skrócenia czasu trwania postępowań, zmniejszenia liczby procedur i dokumentów. Przewiduje się wprowadzenie rozwiązań integrujących pracę wielu organów, wzorowane na obowiązujących specustawach inwestycyjnych. Wobec inwestora stosowana będzie zatem zasada <i>one-stop-shop</i>, w której to na organ administracji przerzucony jest obowiązek dokonywania w określonym zakresie uzgodnień wniosku inwestycyjnego. Integracja decyzyjna przewidywana jest również na etapie procedur planistycznych.</p> <p>Dodatkowo proponowane rozwiązania pozwalają gminom na szybsze i sprawniejsze prowadzenie procesu rewitalizacji. Propozycja dotycząca administracyjnoprawnego trybu przeniesienia lokatora do lokalu zastępczego (opisana szczegółowo w założeniach) pozwala na zaoszczędzenie ok. 8 miesięcy przed rozpoczęciem robót budowlanych. Wskaźnik trwania czasu postępowań cywilnych procesowych w sądach rejonowych w I półroczu wyniósł 204,5 dni. W sądach okręgowych postępowania cywilne apelacyjne – 106,7 dnia. Wliczając terminy na sporządzenie uzasadnienia wyroku można oszacować, że przeciętne postępowanie cywilne procesowe w dwóch instancjach trwa ok. jednego roku. (dane statyczne MS źródło: <a href="http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/statystyki/statystyki-2013/">http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/statystyki/statystyki-2013/</a>).</p> <p>W przedstawionym modelu, postępowanie administracyjne w I instancji trwać będzie do 2 miesięcy, całość postępowania odwoławczego – kolejne 2 miesiące, co da łącznie co najmniej 8 miesięcy oszczędności czasowej.</p>									
9. Wyniki analizy wpływu									
Koszty w okresie 10 lat od wejścia w życie zmiany									
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ..... r.)	budżet państwa		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)



	jednostki samorządu terytorialnego								
	inne jednostki sektora finansów publicznych								
	przedsiębiorstwa (w tym MŚP)								
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe								
	(dodaj/usuń)								
W ujęciu niepieniężnym	budżet państwa								
	jednostki samorządu terytorialnego								
	inne jednostki sektora finansów publicznych								
	przedsiębiorstwa (w tym MŚP)								
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe								
	rynek pracy								
	(dodaj/usuń)								
Niemierzalne	sektor finansów publicznych	<p>Ewentualne koszty wynikające bezpośrednio z projektowanej ustawy związane będą z wprowadzonymi w niej preferencjami dla inwestorów oraz mieszkańców terenów zdegradowanych. Ze wstępnych analiz wynika, że koszty dla budżetu państwa w perspektywie 10 lat, wynikające ze zwiększenia stawki amortyzacji mogą przekroczyć 10 mld zł. Parametryczne wskazanie tych kosztów możliwe będzie na etapie OSR projektu ustawy.</p> <p>Można także założyć, że koszty dla budżetu państwa stanowić będzie także:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zmiana wartości nieruchomości przyległych (podwyższenie wartości z uwagi na nowe inwestycje), zwiększona podstawa do podatku od nieruchomości</li> <li>- zwiększenie podaży substancji mieszkaniowej, skutkujące zmniejszeniem presji popytowej</li> <li>- potencjalne koszty wypadków przy pracy i świadczeń socjalnych - ZUS</li> </ul>							
	(dodaj/usuń)								

		Korzyści w okresie 10 lat od wejścia w życie zmiany						
		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ..... r.)	budżet państwa							
	jednostki samorządu terytorialnego							
	inne jednostki sektora finansów publicznych							
	przedsiębiorstwa (w							



	tym MŚP)							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	budżet państwa	<p>Ustawa nie powoduje konieczności wskazania nowych źródeł finansowania procesów rewitalizacji – kwestia finansowania zostanie kompleksowo wskazana w Narodowym Planie Rewitalizacji. Ocenia się, że do roku 2020 w realizację programów rewitalizacji zaangażowanych zostanie ok. 25 mld zł ze środków unijnych. Ich wykorzystanie pociągnie za sobą wydatkowanie odpowiedniej kwoty środków krajowych (ze źródeł publicznych i prywatnych). Finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych ze środków krajowych jest trudne do oszacowania, w szczególności to pochodzące ze źródeł prywatnych.</p> <p>Przepisy ustawy nie definiują bezpośrednio skali zaangażowania środków publicznych w realizację programów rewitalizacji. Projektowana ustawa włącza rewitalizację do katalogu zadań własnych samorządów gminnych jako nieobligatoryjną, nie wszystkie samorządy muszą więc skorzystać z możliwości prowadzenia działań rewitalizacyjnych, ale tylko te, które ich rzeczywiście potrzebują. W istotnym zakresie zapis ten sankcjonuje obecną praktykę finansowania działań rewitalizacyjnych w przeważającej części z budżetów miast, z pomocniczym wykorzystaniem środków UE. Szacuje się, że przychody dla gmin i jednostek sektora publicznego z tytułu podatku od nieruchomości w perspektywie 10 lat mogą przekroczyć 30 mld zł.</p> <p>Ponadto na budżet Państwa korzystny wpływ będą mieć:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wydatki inwestycyjne (wpływ na VAT)</li> <li>- aktywizacja działalności gospodarczej (zwiększenie popytu na usługi remontowe – VAT, CIT, PIT, ZUS)</li> <li>- zwiększenie zdolności kredytowej z uwagi na wzrost wartości nieruchomości</li> <li>- zwiększenie obrotu nieruchomości i aktywizacja rynku wtórnego (opłaty notarialne, sądowe, VAT, podatek od nieruchomości, opłaty lokalne)</li> <li>-</li> </ul>						
	jednostki samorządu terytorialnego	<p>Jw. oraz:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zmiany społeczno-gospodarcze wynikające ze zmian strukturalnych w populacji lokalnej, zagospodarowanie terenu przez średnią i wyższą warstwę dochodową,</li> <li>- aktywizacja działalności gospodarczej – zwiększenie popytu na usługi remontowe</li> <li>- zwiększenie zdolności kredytowej z uwagi na wzrost wartości nieruchomości</li> <li>- zmiana wartości nieruchomości przyległych (podwyższenie wartości z uwagi na nowe inwestycje), zwiększona podstawa do podatku od nieruchomości</li> <li>- zwiększenie obrotu nieruchomości i aktywizacja rynku wtórnego (opłaty notarialne, sądowe, VAT, podatek od nieruchomości, opłaty lokalne)</li> </ul>						
	inne jednostki sektora finansów publicznych	Jw.						
	przedsiębiorstwa (w tym MŚP)							

	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	<p>Zapisy projektowanej ustawy przyczynią się do poprawy jakości życia na obszarach miejskich. Dzięki działaniom z zakresu efektywności energetycznej poprawi się jakość środowiska przyrodniczego. Dzięki modernizacji przestrzeni publicznych i oddziaływaniu na sferę społeczną poprawi się środowisko społeczne. Stopniowo obszary zdegradowane będą stawać się miejscami bezpiecznymi i zintegrowanymi z pozostałymi dzielnicami miast. Dzięki podniesieniu ogólnego poziomu dobrobytu mieszkańców wzrośnie poczucie więzi z miejscem zamieszkania i zaangażowanie w sprawy lokalne. W wyniku zwiększenia dostępności mieszkań społecznych stopniowo na obszary rewitalizowane będą też przybywać nowi mieszkańcy, zainteresowani uczestnictwem w dokonujących się przemianach, będą je stymulować i wzmacniać.</p> <p>Efekty społeczne realizacji programów rewitalizacji w założonym scenariuszu będą znaczące i obejmą nie tylko bezpośrednich interesariuszy, ale i całą społeczność lokalną i regionalną. Główne znaczenie będzie miała poprawa stosunków społecznych w obszarze programu rewitalizacji – wzrost integracji społecznej, w tym więzi międzysąsiedzkich, aktywności społecznej i kapitału społecznego, ograniczenie problemów i patologii społecznych. Oczekuje się zwiększenia, w miarę postępu programów rewitalizacji, identyfikacji z miejscem zamieszkania i działalności oraz zadowolenia z tego miejsca. Rozwiązanie bądź istotne ograniczenie degradacji społecznej obszaru rewitalizacji spowoduje wzrost spójności społecznej całego miasta i jego regionu, zniweluje część nierówności społecznych.</p>
	rynek pracy	<p>Wpływ rozwiązań wprowadzonych ustawą na rynek pracy należy rozpatrywać w dwóch perspektywach czasowych: krótkoterminowej, na czas realizacji działań organizacyjnych i inwestycyjnych przewidzianych w programach rewitalizacji oraz długoterminowej, docelowej, w której popyt na pracę ustabilizuje się. W pierwszej fazie będziemy mieli do czynienia przede wszystkim z intensywnym popytem na prace projektowe, remontowo-budowlane, porządkowe. W drugiej fazie należy liczyć się ze zmniejszeniem liczby nowo powstających miejsc pracy, jednak powstaną trwałe miejsca pracy, przede wszystkim w usługach publicznych i innych usługach, wymagających zróżnicowanych umiejętności zawodowych. Część zapotrzebowania na pracę będzie obsługiwana przez podmioty ekonomii społecznej. Obecnie nie można jeszcze oszacować dokładnego wpływu projektowanej regulacji na rynek pracy, ponieważ będzie on pochodną uruchomienia szerokich procesów rozwojowych. Dzięki niwelowaniu sprzężeń zwrotnych na obszarach zdegradowanych będzie możliwy powrót na rynek pracy część osób długotrwale z niego wykluczonych, dzięki czemu nastąpi spadek bezrobocia oraz poziomu uzależnienia od pomocy społecznej, zwłaszcza na obszarach strategicznej interwencji. Doświadczenia zagraniczne pokazują prawidłowość, że osiągnięcie rozwoju gospodarczego obszarów rewitalizowanych jest aktywnością ekonomiczną małych i średnich przedsiębiorstw tam działających i powstających. Promowanie aktywnych postaw zawodowych i stopniowe zwiększanie zatrudnienia wśród mieszkańców obszarów rewitalizowanych będzie prowadziło do tworzenia pozytywnych wzorców społecznych i może stopniowo w długim okresie ograniczać występowanie zjawiska „enklaw biedy”.</p>
	rozwój regionalny	Działania rewitalizacyjne opisane projektowaną ustawą będą – zgodnie



		<p>z delegacją zawartą w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego – odbudowywać zdolności wzrostu i zatrudnienia niektórych miast charakteryzujących się gwałtownym, mającym przyczyny strukturalne pogarszaniem się sytuacji społeczno-ekonomicznej. „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020” wskazała jako jedno z kluczowych wyzwań polityki rozwoju przeciwdziałanie zagrożeniu utraty dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych niektórych obszarów miejskich. Dzięki kompleksowym programom rewitalizacji możliwe będzie sprostanie temu wyzwaniu i tym samym realizowanie jednego z głównych celów KPZK 2030 dotyczącego spójności wewnętrznej i terytorialnego równoważenia rozwoju.</p> <p>Projektowane zapisy ustawy będą, dzięki wzmocnieniu krajowego systemu rewitalizacji obszarów zdegradowanych, prowadzić do bardziej efektywnego stosowania instrumentów polityki spójności, poprawiając sytuację polskich regionów w Europie.</p> <p>Zagadnienie wpływu kompleksowej, skoordynowanej rewitalizacji na rozwój regionalny wiąże się z funkcjami i pozycją danego ośrodka miejskiego w regionie, strukturą funkcjonalną regionu. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na wzrost potencjałów rozwojowych miast w wyniku wyprowadzenia zdegradowanych obszarów ze stanu kryzysowego, dających podstawy stabilizacji rozwoju, wzrost atrakcyjności i konkurencyjności oraz spójności społecznej i przestrzennej. W części regionów można oczekiwać dodatkowych impulsów rozwojowych wskutek pojawienia się sieci miast rewitalizowanych, o wspólnych priorytetach rozwojowych, obejmujących np. rozwój turystyki, specjalizację w formule klastrowej.</p>
Inne skutki pieniężne		<p>Projekt proponuje wprowadzenie wyższej rocznej stawki amortyzacyjnej dla budynków mieszkalnych i budynków niemieszkalnych, położonych w Specjalnej Strefie Rewitalizacji, w przypadku, gdy ich właściciele wykonują prace inwestycyjne przewidziane w gminnym programie rewitalizacji.</p> <p>Przeprowadzona symulacja<sup>8</sup> wpływu na sektor finansów publicznych regulacji dotyczącej zwiększonej amortyzacji wykazała, że proponowane rozwiązania prawne niosą za sobą dwa podstawowe efekty finansowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. negatywny dla budżetu państwa, z tytułu zmiany wartości bieżącej odpisów amortyzacyjnych,</li> <li>2. pozytywny dla budżetów gmin z tytułu podatku od nieruchomości.</li> </ol>
<b>10. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>		
Adresatami norm projektowanej ustawy są co do zasady gminy, które na jej podstawie będą prowadziły procesy rewitalizacji. Projektowana ustawa może zawierać upoważnienia ustawowe do wydania rozporządzeń (szczegółowy zakres miejscowego planu rewitalizacji).		
<b>11. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>		
Na zagadnienie ewaluacji procesów rewitalizacyjnych należy patrzeć w szerokim kontekście, w zakresie wszystkich czterech filarów Narodowego Planu Rewitalizacji. W projektowanej Krajowej Polityce Miejskiej <sup>9</sup> zakłada się - w ramach systemu monitorowania KPM - podsystem dotyczący rewitalizacji. Jak wskazuje projekt KPM, <i>"Raporty dotyczące prowadzonych działań z zakresu rewitalizacji, przygotowywane przez miasta i samorządy regionalne, będą dodatkowym źródłem informacji dla jej ewentualnego modyfikowania polityki miejskiej, ale także przyczynkiem do dyskusji w większym gronie odbiorców polityki i działań rewitalizacyjnych – mieszkańców lub w szerszym kontekście – grup interesariuszy. Powinni oni mieć możliwość zapoznania się z efektami działań zawartymi w raportach i</i>		

<sup>8</sup> Szczegółowa analiza skutków rozwiązania w załączniku: Symulacja wpływu na sektor finansów publicznych regulacji dotyczącej zwiększonej amortyzacji, P. Staszkiwicz, ekspertyza Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie, na zlecenie MIIIR,

<sup>9</sup> I projekt Krajowej Polityki Miejskiej z marca 2014 r., [www.mir.gov.pl/miasta](http://www.mir.gov.pl/miasta)

wyrażenia swoich potrzeb oraz uwag w odniesieniu do realizowanych projektów rewitalizacji. Wymienione grupy stanowią niezbędne ogniwo procesu monitorowania rewitalizacji, dostarczając opinię na temat jej niemierzalnych aspektów."

W ujęciu formalnym, po wejściu w życie projektowanej ustawy, monitorowaniu podlegać będzie skala stosowania jej przepisów w zakresie dotyczącym liczby uchwalanych miejscowych planów rewitalizacji oraz powierzchni nimi objętych (dane te powinny być zbierane w ramach badania stanu gospodarki przestrzennej w gminach, np. w ramach badania PP-1 wykonywanego przez GUS), a także liczba uchwał ustanawiających Specjalne Strefy Rewitalizacji i zakres korzystania z poszczególnych przewidzianych w ustawie rozwiązań.

Jako przykładowe mierniki służące do oceny skuteczności prowadzonych działań rewitalizacyjnych można wskazać dane z różnych obszarów oraz odniesienie ich do średniej w regionie (lub innym przyjętym obszarze odniesienia):

- zatrudnienie (np. pełne lub częściowe zatrudnienie głowy rodziny, poziom bezrobocia, liczba osób nieaktywnych ekonomicznie, liczba osób długotrwale chorych,
- dochody (odsetek osób o dochodach miesięcznych poniżej minimalnej płacy, odsetek osób zależnych od dochodu uzyskiwanego z pomocy społecznej (dowolna pomoc), odsetek osób uzyskujących dodatki mieszkaniowe,
- kwestii społecznych (odsetek samotnych rodziców, odsetek mieszkańców lokali socjalnych).

Dla badania efektywności zainwestowanych środków na obszarze rewitalizowanym można zaproponować przykładowe mierniki, takie jak:

- liczba uczniów opóźniających się w nauce, którzy uzyskali pomoc,
- liczba wyszkolonych pracowników,
- liczba osób zatrudnionych w wyniku stażu,
- liczba młodych osób objętych wsparciem zawodowym/osobistym,
- liczba nowo powstałych firm,
- liczba firm objętych doradztwem,
- liczba mieszkań odnowionych,
- liczba osób czujących się bezpiecznie,
- liczba osób korzystających z infrastruktury zdrowotnej, kulturalnej, edukacyjnej,
- liczba wspartych organizacji lokalnych,
- liczba zatrudnionych w NGO,
- liczba miejsc opieki nad dziećmi.

## **12. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)**

1. Mierzalne skutki rewitalizacji, *A. Jadach-Sepiolo, K. Czenczek* – ekspertyza Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie na zlecenie MiiR,
2. Symulacja wpływu na sektor finansów publicznych regulacji dotyczącej zwiększonej amortyzacji, *P. Staszkiwicz*, ekspertyza Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie na zlecenie MiiR,
3. Inne wykorzystane materiały analityczne zamieszczone zostały w przypisach.





# INSTYTUT ROZWOJU MIAST

Zlecenie nr 1/10/2014/3 na podstawie umowy z dnia 1 lipca 2014 r.  
Nr wewnętrzny: 6

**Symulacja wpływu na sektor finansów publicznych regulacji dotyczącej zwiększonej amortyzacji**

**Autor:**  
**dr Piotr Staszekiewicz**

**Konsultant:**  
**dr Aleksandra Jadach-Sepiolo**

**Kraków – Warszawa, październik 2014 .**

Spis treści	
<b>Cel raportu</b> .....	3
<b>Wprowadzenie w języku nietechnicznym</b> .....	3
<b>Założenia</b> .....	5
• Efektywna stopa podatkowa i niezmienna w czasie amortyzacji 19%.....	5
• Koszt finansowania realny budżetu państwa na poziomie obligacji 10 letnich emerytalny 1.5% ..	5
• Wprowadzenie wyższej stawki będzie dotyczyło mnożnika metody degresywnej nie zaś podwyższenia stawki bazowej w metodzie liniowej. ....	5
• Wszystkie inwestycje ponoszone są w tym samym czasie dla celów ustalenia amortyzacji. ....	5
• Impuls nakładów inwestycyjnych jest realizowany w horyzoncie do 6 lat od przyjęcia ustawy.....	5
• Inwestycje odpisywane są od 1 dnia roku obowiązywania ustawy (dla amortyzacji). ....	5
• Stabilność prawa podatkowego w analizowanym okresie.....	5
• Parametry inwestycyjne wg konsultanta. ....	6
• Podatnicy indywidualnie nabywają łącznie u jednego podatnika VAT materiały i usługę budowlaną.....	6
• Wielkość wolnych mocy produkcyjnych (rezerwa produkcyjna) wynosi 20% wartości inwestycji.	6
• Brak efektu wypychania, tj. realizacja dodatkowych inwestycji z tytułu rewitalizacji nie wstrzymuje wykonania innych inwestycji w gospodarce. ....	6
• Podmioty wszystkie mają wystarczającą podstawę do opodatkowania, by wykorzystać koszt .....	6
podatkowy.....	6
<b>Materiały źródłowe</b> .....	6
<b>Wyniki</b> .....	11
<b>Pozostałe skutki finansowe mierzalne i niemierzalne (jakościowe)</b> .....	14
<b>Wniosek</b> .....	15
Proponowane przepisy nie spowodują istotnych negatywnych zmian budżetowych.....	15
<b>Zastrzeżenie</b> .....	15



## Cel raportu

Niniejszy raport stanowi wykonanie zlecenia z dnia 15 października 2014 roku. Celem niniejszego raportu jest ocena skutków finansowych propozycji aktu normatywnego w zakresie:

**"1) Wprowadzenie wyższej rocznej stawki amortyzacyjnej dla budynków mieszkalnych i budynków niemieszkalnych, położonych w Specjalnej Strefie Rewitalizacji, w przypadku, gdy ich właściciele wykonają prace inwestycyjne przewidziane w GPR (wyższy koszt uzyskania przychodu na potrzeby podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych)."**

## Wprowadzenie w języku nietechnicznym

Proponowany przepis prawa powoduje następujące podstawowe efekty finansowe:

- Efekt negatywny dla budżetu państwa, z tytułu zmiany wartości bieżących odpisów amortyzacyjnych (PIT i CIT)
- Efekt negatywny dla budżetu gmin z tytułu zmiany wartości bieżących odpisów amortyzacyjnych z uwagi na obniżenie dochodów własnych.
- Efekt dodatni z tytułu podatku od towarów i usług (VAT).
- Efekt dodatni z tytułu podatku CIT i PIT osób fizycznych i prawnych.
- Efekt pozytywny dla budżetów gmin z tytułu podatku od nieruchomości i opłaty za użytkowanie wieczyste (niekwantyfikowany).
- Pozostałe efekty finansowe (niekwantyfikowane).

*Efekt negatywny dla budżetu państwa, z tytułu zmiany wartości bieżącej odpisów amortyzacyjnych*

Środek trwały o oczekiwanym czasie użytkowania 4 lata (20% stawka amortyzacyjna) na kwotę 100 tys. zł w momencie nabycia lub wytworzenia nie stanowi kosztu przychodu. Kosztem jednak jest amortyzacja tego środka. Zakładając, iż podmiot będzie osiągał, co roku przez 4 lata stale 50 tys. zysku netto przed odpisem amortyzacyjnym, to skutek odpisu będzie taki jak poniżej:

W tys. zł	Lata					Suma
	0	1	2	3	4	
Zysk przed odpisem		50	50	50	50	200
Inwestycja	(100)					
Odpis amortyzacyjny	100*25%	(25)	(25)	(25)	(25)	(100)
Zysk (strata)		25	25	25	25	100
Podatek (PIT, CIT) @ 20%		(5)	(5)	(5)	(5)	(20)

Przyjmując takie same założenia jak, powyżej, ale zmieniając okres amortyzacji z czterech na trzy lata, tj. podwyższając stawkę amortyzacyjną z 25% na 33% otrzymuje się następujące wyniki:

	0	1	2	3	4	Suma
Zysk przed odpisem		50	50	50	50	200
Inwestycja	(100)					
Odpis amortyzacyjny	100*33%	(33)	(33)	(34)	(0)	(100)
Zysk (strata)		17	17	16	50	100
Podatek (PIT, CIT) @ 20%		(3.4)	(3.4)	(3.2)	(10)	(20)

W obu przypadkach zobowiązanie podatkowe jest takie samo tj. 20, aczkolwiek jest w inny sposób rozłożone w czasie.

Stąd też, przy innych ustalonych warunkach zmiana stawki amortyzacyjnej zmienia jedynie rozłożenie w czasie odpisu amortyzacyjnego.

		1	2	3	4	Suma
Odpis amortyzacyjny	100*25% Wersja oryginalna	(25)	(25)	(25)	(25)	(100)
Odpis amortyzacyjny	100*33%	(33)	(33)	(34)	(0)	(100)

Obydwa przepływy nie są możliwe do porównania, bez zastosowania koncepcji wartości pieniądza w czasie. Zakładając, iż przepływy pieniężne są oczyszczone z efektu inflacji, zaś koszt kapitału wynosi 1.5% i jest stały w okresie analizy, skutek zmiany prawa w jednostkach pieniężnych będzie różnicą wartości pieniądza w czasie w wariantcie oryginalnym i nowym.

		1	2	3	4	Suma
Odpis amortyzacyjny	100*25% Wersja oryginalna	(25)	(25)	(25)	(25)	(100)
Odpis amortyzacyjny	100*33%	(33)	(33)	(34)	(0)	(100)
Czynnik dyskontowy (d)	$\frac{1}{(1+d)^n}$	$\frac{1}{(1+.015)^1}$	$\frac{1}{(1+.015)^2}$	$\frac{1}{(1+.015)^3}$	$\frac{1}{(1+.015)^4}$	
Wartość czynnika dyskontowego		0.98522167	0.9706617	0.956317	0.9421842	
Odpis amortyzacyjny zdyskontowany oryginalny (wartość obecna)		24.6	24.2	23.9	23.5	96.35
Odpis amortyzacyjny zdyskontowany zmieniony (wartość obecna)		32.51	32.0	32.5	0	97.05

Skutek finansowy dla budżetu państwa zmiany metody jest więc podatkowy udział różnicy w wartości bieżącej odpisów tj.  $(96.35 - 97.05) * 20\% = 0.14$ . Ponieważ dla podatnika jest to skutek pozytywny to dla budżetu państwa jest odwrotnie a więc skutek negatywny. Niniejszy przykład ma charakter poglądowy i obarczony jest licznymi założeniami, co do kosztu kapitału, pozytywnej podstawy do opodatkowania podmiotu zobowiązanego, braku podatku inflacyjnego, braku analizy



płynności budżetu państwa, zastosowania metody liniowej. W części analitycznej wnioskowanie jest przeprowadzone na bliskich rzeczywistości założeniach w odniesieniu do rynku budowlanego.

*Efekt negatywny dla budżetu gmin z tytułu zmiany wartości bieżącej odpisów amortyzacyjnych z uwagi na obniżenie dochodów własnych*

Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34%, z zastrzeżeniem art. 89. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, wynosi 6,71%. (art. 4 pkt. 2 i 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), stąd też spadek dochodów CIT i PIT przenosi się na spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

*Efekt dodatni z tytułu podatku od towarów i usług (VAT)*

Zwiększenie inwestycji, przy założeniu nabycia nowych usług i produktów, podlega podatkowi od towarów i usług, materiały budowlane opodatkowane są stawką podstawową zaś usługi stawką preferencyjną. Dochody z tytułu VAT są dochodami budżetowymi.

*Efekt dodatni z t tytułu podatku CIT i PIT*

Zwiększenie nakładów inwestycyjnych w gospodarce, skutkuje zwiększeniem wynagrodzenia podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym, jaki i zwiększa obrót przedsiębiorstw budowlanych podlegający oparkowaniu podatkiem CIT.

*Efekt pozytywny dla budżetów gmin z tytułu podatku od nieruchomości i opłaty za użytkowanie wieczyste*

Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego (głównie gmin) zwiększenie inwestycji w substancję mieszkaniową zwiększa wartość budynków, budowli i nieruchomości. W konsekwencji wpływa na relacje związane z opodatkowaniem budowli, wartością podstaw do obliczenia opłaty użytkowania wieczystego.

*Pozostałe efekty finansowe (niekwantyfikowane).*

Oprócz wymienionych podstawowych efektów finansowych można wskazać inne tytuły, jak wpływ na opiekę zdrowotną, emerytalną, bezpieczeństwo itp.

#### **Założenia**

- Efektywna stopa podatkowa i niezmienna w czasie amortyzacji 19%.
- Realny koszt finansowania budżetu państwa na poziomie 10 letnich obligacji emerytalnych 1.5%.
- Wprowadzenie wyższej stawki będzie dotyczyło mnożnika metody degresywnej nie zaś podwyższenia stawki bazowej w metodzie liniowej.
- Wszystkie inwestycje ponoszone są w tym samym czasie dla celów ustalenia amortyzacji.
- Impuls nakładów inwestycyjnych jest realizowany w horyzoncie do 6 lat od przyjęcia ustawy.
- Inwestycje odpisywane są od 1 dnia roku obowiązywania ustawy (dla amortyzacji).
- Stabilność prawa podatkowego w analizowanym okresie.

- Parametry inwestycyjne wg konsultanta.
- Podatnicy indywidualnie nabywają łącznie u jednego podatnika VAT materiały i usługę budowlaną.
- Wielkość wolnych mocy produkcyjnych (rezerwa produkcyjna) wynosi 20% wartości inwestycji.
- Brak efektu wypychania, tj. realizacja dodatkowych inwestycji z tytułu rewitalizacji nie wstrzymuje wykonania innych inwestycji w gospodarce.
- Podmioty wszystkie mają wystarczającą podstawę do opodatkowania, by wykorzystać koszt podatkowy.

### **Materiały źródłowe**

1. Koszt kapitału finansowania skarbu państwa na poziomie realnej premii obligacji dziesięcioletnich: (List emisyjny nr 43/2014 Ministra Finansów z dnia 24 września 2014 r. w sprawie emisji emerytalnych dziesięcioletnich oszczędnościowych obligacji skarbowych oferowanych w sieci sprzedaży detalicznej) par. 12 - 1.5% (bez premii za płynność).
2. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
3. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.)
4. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U.2014.851 j.t.)
5. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 z późn. zm.).
6. Rocznik statystyczny 2013, GUS.
7. Liczebność miast w Polsce <http://dokumenty.rcl.gov.pl/DU/rok/2013/pozycja/869>,
8. Efektywne stawki PIT, Źródło: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/podatki-2010/mf--efektywne-stawki-pit---14-proc--i-22-proc-,17943>

### **Metodologia**

Dla celów oceny wpływu finansowego zastosowano metodę scenariuszową. Scenariusze opracowano na bazie ekspercko ocenianych oczekiwanych nakładów inwestycyjnych w rozbiu na budynki niemieszkalne i budynki mieszkalne wg klas miast. Przy czym nakłady na remonty budynków niemieszkalnych szacowano na podstawie wydatków inwestycyjnych podmiotów gospodarczych, zaś nakłady na remonty budynków mieszkalnych na podstawie wydatków inwestycyjnych osób fizycznych. Przyjęto dwa scenariusze inwestycyjne optymistyczny A i pesymistyczny B. Liczba uczestników oraz ilość projektów były przyjęte wg podziału miast pod względem liczby mieszkańców. Tabela 1. obrazuje przyjęty rozkład liczebności podmiotów wg typów miast:



Tabela 1. Rozkład ilości projektów inwestycyjnych wg miast.

Typ miasta	Liczba miast	Osoby fizyczne	Podmioty
<b>Wariant optymistyczny (A)</b>			
Pon. 20 tys. mieszkańców	658	30	20
20 tys. do 100 tys. mieszkańców	184	100	30
Pow. 100 mieszkańców	39	150	50
<b>Wariant pesymistyczny (B)</b>			
Pon. 20 tys. mieszkańców	658	5	10
20 tys. do 100 tys. mieszkańców	184	15	20
Pow. 100 mieszkańców	39	20	40

Źródło: parametry wejściowe.

Przyjęto wspólne dla obu projektów jednostkowe nakłady inwestycyjne na projekt osoby fizyczne (budownictwo mieszkaniowe) podmioty prowadzące działalność gospodarczą (budynki niemieszkalne). W tabeli 2. przedstawione zostały szacunki w zależności od wielkości miast.

Tabela 2. Przeciętne nakłady inwestycyjne w złotych na jeden projekt.

Typ miasta	Nakłady inwestycyjne na projekt	
	Osoby fizyczne	Podmioty
Pon. 20 tys. mieszkańców	75 000	950 000
20 tys. do 100 tys. mieszkańców	150 000	5 000 000
Pow. 100 mieszkańców	250 000	8 000 000

Źródło: parametry wejściowe.

Dodatkowo przyjęto dwa warianty (I, II) mnożnika tj. 1.5 oraz 2 dla metody degresywnej. W celu przeprowadzenia analizy porównawczej założono, iż cała populacja podatników w przypadku niewejścia preferencyjnej formy odpisów amortyzacyjnych stosowałaby jedynie amortyzację liniową stosując stawki amortyzacyjne 1.5% dla budynków mieszkalnych oraz 2.5% dla niemieszkalnych (jako wariant najmniej korzystny dla podatnika) - porównaj dyskusję wrażliwości założeń. Każda zmiana tego założenia skutkowałaby zmniejszeniem rzeczywistego kosztu proponowanego przepisu prawa dla budżetu państwa. Stąd też utrzymano konserwatywny charakter symulacji.

*Efekt negatywny dla budżetu państwa, z tytułu zmiany wartości bieżącej odpisów amortyzacyjnych (PIT i CIT)*

Proponowany przepis nie precyzuje, czy przyspieszenie odpisu amortyzacyjnego będzie związane ze zwiększeniem stawki liniowej, czy też dopuszczenie wybranych budynków mieszkalnych i niemieszkalnych (lub budowli) do stosowania metody degresywnej o zadanych współczynnikach.

Przy czym metoda degresywna polega na tym, że w pierwszym roku używania środka trwałego stosuje się podwyższone stawki amortyzacyjne o współczynnik nie wyższy niż 2,0. W każdym roku

amortyzacji zmniejsza się przy tym wartość początkową środka trwałego o dotychczasowe odpisy amortyzacyjne (przy metodzie liniowej wartość ta jest natomiast cały czas jednakowa). Począwszy od roku podatkowego, w którym tak określona roczna kwota amortyzacji byłaby niższa od rocznej kwoty amortyzacji obliczonej przy zastosowaniu metody liniowej, podatnicy dokonują dalszych odpisów amortyzacyjnych liniowo. Konsekwencje założono i ustawodawca zamierzy dopuścić metodę degresywną amortyzacji o odpowiednio współczynnikach 1.5 oraz 2.

Ustalenie parametrów dla podatku CIT i PIT

Tabela .3 Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych - wyciąg z załącznika nr 1 do ustawy PIT

Pozycja	Stawka %	Symbol KŚT (grupa lub podgrupa, lub rodzaj)	Nazwa środków trwałych	Powiązanie z KRŚT
1	2	3	4	5
01	1,5	11	Budynki mieszkalne	15, 16
		122	Lokale mieszkalne	
	2,5	10	Budynki niemieszkalne	10, 11, 12

Źródło: Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.)

Tabela 4. Załącznik nr 1 wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych

Pozycja	Stawka %	Symbol KŚT (grupa lub podgrupa, lub rodzaj)	Nazwa środków trwałych	Powiązanie z KRŚT
1	2	3	4	5
01	1,5	11	Budynki mieszkalne	15, 16
		122	Lokale mieszkalne	
	2,5	10	Budynki niemieszkalne	10, 11, 12
				13, 14, 15
				17, 18, 19
		121	Lokale niemieszkalne	
02	2,5	224	Budowle wodne, z wyjątkiem melioracji,	250
			doków stałych załadowanych, wałów i grobli	251
	4,5	2	Obiekty inżynierii lądowej i wodnej, z wyłączeniem ogrodów i parków publicznych, skwerów, ogrodów botanicznych i zoologicznych	2

Źródło: ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych.

Jako podstawową stopę amortyzacji na nowych obiektów ustawodawca dopuszcza w obu reżimach podatków stawki 1.5 % budynki mieszkalne, 2.5% budowle. W celu uproszczenia symulacji, odstąpiono od porównań scenariuszy mających charakter optymalizacji podatkowych, przyjmując, iż



podatnicy posiadający tego typu kompetencje będą relatywnie mało wrażliwi na propozycje zmiany ustawy.

*Efekt negatywny dla budżetu gmin z tytułu zmiany wartości bieżącej odpisów amortyzacyjnych z uwagi na obniżenie dochodów własnych*

Przyjęto, zgodnie z ustawą, udział w PIT wynosi 39,34% zaś udział w CIT 6.71%.

*Efekty CIT, PIT i VAT*

W przeciwieństwie do amortyzacji, gdzie przyjęto taki sam rozkład inwestycji i odpisów w czasie, w celu obniżenia poziomu błędu modelu i jego przejrzystości. Dla modelu efektu CIT, PIT i VAT założono jednakowy następujący rozkład inwestycji (wydatków) w czasie:

Tabela 5. Rozkład wydatków inwestycyjnych w czasie

Rok od wdrożenia przepisu	% zrealizowanych nakładów
0	0%
+1	5%
+2	20%
+3	30%
+4	25%
+5	15%
+6	5%
kolejne	0%

Źródło: parametry wejściowe.

*Efekt dodatni z tytułu podatku od towarów i usług (VAT)*

Dla podatku VAT, założono, iż nie następuje wypychanie usług w gospodarce, tj. pojawienie się dodatkowego popytu inwestycyjnego, z tytułu remontów nie spowoduje wykazania lub braku realizacji innych projektów inwestycyjnych. Przyjęto 40% udział kosztów materiałowych i surowcowych w całej produkcji. Przyjmuje się, iż do projektów materiałowych zostaną wykorzystane nowo-wyprodukowane materiały budowlane, zaś saldo zapasów materiałów jest zerowe. Wartość dodana marginalna na końcu łańcucha dostaw jest pomijalna. Podatnicy są opodatkowani VAT, a osoby fizyczne niemogące korzystać z ulgi VAT na remonty lub inwestycje, nabywają materiały wraz z usługą budowlaną podatkowaną stawką preferencyjną. W konsekwencji marginalna stawka VAT w tym przypadku będzie wynosić 15% (stawka podstawowa 23% minus stawka preferencyjna 8%).

Model dla wyliczenia efektu VAT

Efekt VAT = przeciętna wartość inwestycji x 40% x 15%

*Efekt dodatni z t tytułu podatku CIT i PIT osób fizycznych i prawnych.*

Efekt dla podatku PIT będzie związany ze zwiększeniem funduszu plac, a co za tym idzie zwiększeniem podstawy do opakowania. Zgodnie z badaniami własnymi na próbie 2595 przedsiębiorstw przeciętny wskaźnik udziału kosztów wynagrodzeń do kosztów działalności wynosi 16% w 2013 roku, w sektorze przedsiębiorstw budowlanych, przyjęto niezmienną strukturę udziału w horyzoncie inwestycyjnym. Na podstawie Efektywne stawki PIT,

(<http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/podatki-2010/mf--efektywne-stawki-pit---14-proc--i-22-proc-,17943>) przyjęto efektywną stopę podatkową podatku PIT na poziomie 16% i stabilną w czasie. Z uwagi na efekty pokryzysowe, branża nie funkcjonuje na poziomie w pełni wykorzystanych mocy produkcyjnych (bezrobocie, moce maszynowe i organizacyjne) przyjęto rezerwy produkcyjne na poziomie 20% tj. dopełnienie tej rezerwy - 80%. W konsekwencji efekt PIT był liczony w następujący sposób:

Efekt PIT = przeciętna wartość inwestycji x 16% x 16% x 80%

Efekt CIT

Do ustaleniu efektu CIT przyjęto opodatkowanie osób prawnych, tj. podmiotów gospodarczych. Przy czym zyskowność sprzedaży netto w latach od 2005 do 2012 wahała się w granicach od 0.3% w ostatnim roku, do 4.9% w segmencie firm buowlalnych (Rocznik statystyczny 2013, GUS, str. 592). Przy czym założono utrzymującą się nadal niską rentowność z branży z roku 2012. Przy efektywnej stawce podatkowej 19%. W konsekwencji efekt CIT obliczono jako:

Wartość inwestycji = przeciętna wartość inwestycji przedsiębiorstw \* 0.3% \* 19%

*Podatek od nieruchomości, opłata z tytułu użytkowania wieczystego, struktura własności*

W analizowanym przypadku nie ma pewności, co do rozłożenia własności między inwestora, a właściciela nieruchomości. W przypadku, gdy gmina sprzedaje nieruchomości lokalowe, budynki i budowle na rzecz inwestorów, to uzyskuje dochód punktowy, w przypadku stosowanie użytkowania wieczystego otrzymuje przychód z tytułu opłaty wstępnej oraz kolejnych okresach przychody od wartości rynkowej nieruchomości oraz ogranicza swoje wydatki na utrzymanie nieruchomości. Z uwagi na rozproszenie własności zarówno w stosunku do wyodrębnionych lokali jak i reżimów użytkowania wieczystego i prawa własności trudno jest wiarygodnie ocenić efekt zwiększenia skłonności inwestycyjnej. Dodatkowo wraz z rewitalizacją budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, część wartości inwestycji jest alokowana do budowli, które w przeciwieństwie do budynków i lokali, opodatkowane są na podstawie wartości księgowej netto (po uwzględnieniu wartości umorzenia) albo według wartości rynkowej stawką do 2%. Jendakowoż, jest to maksymalny poziom obciążenia. Kwantyfikacja tych skutków jest utrudniona i obciążona dużym błędem modelu. Jednakże bez względu na wartość, można przyjąć, iż efekt dochodowy netto dla gmin jest dodatni.

*Pozostałe efekty finansowe (niekwantyfikowane).*

Z uwagi na istotny błąd szacunków i modelu, nie kwantyfikowano pozostałych efektów.

Podsumowując zastosowano następujący algorytm wyceny

1. Obliczono oczekiwane nakłady inwestycyjne w obu wariant w podziale na budynki mieszkalne i budynki niemieszkalne
2. Obliczono dla każdego wariantu łączne tablice amortyzacyjne, przyjmując metodę liniową oraz oba warianty metody degresywnej.
3. Obliczono wartość bieżącą odpisów amortyzacyjnych dla poszczególnych metod stosując założony koszt kapitału (realny) 1.5%.
4. Obliczono różnice w wartościach bieżących dla wszystkich wariantów
5. Ustalono efekt budżetowy, jako wartość bieżącą podatku wg stopy 19%.



6. Obliczone przeciętne wartości po wariantach.
7. Obliczenia dokonano dla skróconego 10 letniego okresu.
8. Obliczono oddzielnie efekty CIT, PIT i VAT

## Wyniki

A. Efekt netto zmiany legislacyjnej po uwzględnieniu całego horyzontu amortyzacji.

Tabela 6. Wpływ wprowadzenia przyspieszonej amortyzacji w porównaniu do liniowej. Efekt podatkowy po uwzględnieniu wartości zdyskontowanej (bieżącej) amortyzacji przy koszcie kapitału 1.5%

	Scenariusz optymistyczny		Scenariusz pesymistyczny
Budynki mieszkalne		Podatek @19%	Podatek @19%
	Amortyzacja @ 1.5	-364 747	-50 798
	Amortyzacja @ 2	-803 494	-113 757
Budynki niemieszkalne			
	Amortyzacja @ 1.5	-2 644 714	-1 996 317
	Amortyzacja @ 2	-6 072 145	-4 583 456
Razem			
	Amortyzacja @ 1.5	-3 009 461	-2 047 115
	Amortyzacja @ 2	-6 875 639	-4 697 213

Koszt łączny dla budżetu państwa i JST w perspektywie 10 lat.

Tabela 7. Przeciętna wartość obu wariantów dla budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, w zł

		Lata										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Suma
Średnia wartość z wariantów optymistycznego i pesymistycznego bieżącego odpisu dla budynków mieszkalnych												
Mieszkania	A	345674	319280	294164	270268	247540	225927	205381	185855	167303	149683	
Podatek 0.19	B	65678	60663	55891	51351	47033	42926	39022	35312	31788	28440	458104
Udział JST PIT @ 39,34%	C	25838	23865	21988	20201	18503	16887	15351	13892	12505	11188	180218

Średnia wartość z wariantów optymistycznego i pesymistycznego bieżącego odpisu dla budynków niemieszkalnych

		Lata										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Suma
Średnia wartość z wariantów optymistycznego i pesymistycznego bieżącego odpisu dla budynków niemieszkalnych												
Niemieszkalne	D	9222599	8139814	7129448	6187033	5308377	4489541	3726827	3016762	2356084	1741731	
Podatek 0.19	E	1752294	1546565	1354595	1175536	1008592	853013	708097	573185	447656	330929	9750461
Udział JST CIT @ 6,71%	F	117579	103774	90893	78878	67677	57237	47513	38461	30038	22205	654256
Całkowity wpływ JST	B+E	1817972	1607228	1410486	1226887	1055624	895939	747120	608497	479444	359369	10208565
Całkowity udział SP	H	143417	127639	112881	99080	86179	74124	62865	52353	42543	33394	834474
Źródło: obliczenia własne	I	1674555	1479589	1297605	1127807	969445	821815	684255	556145	436901	325975	9374091

Różnice do punktu A wynikają ze skrócenia perspektywy analizy.



Efekty VAT, PIT, CIT

Tabela 8. Przychody z tytułu CIT, PIT i VAT (łącznie efekty pośrednie)

W zł wartości bieżące z roku 0	Lata						Suma
	1	2	3	4	5	6 7..10	
Suma	2 116 955	8 342 679	12 329 082	10 122 399	5 983 684	1 965 085	0 36 778 344
Budżet 0	1 905 490	7 509 319	11 097 516	9 111 261	5 385 967	1 768 791	0 36 778 344
JST 0	211 465	833 360	1 231 566	1 011 138	597 717	196 295	0 4 081 541

Źródło: obliczenia własne.

## Pozostałe skutki finansowe mierzalne i niemierzalne (jakościowe)

Prócz efektów bezpośrednich, zmiana może spowodować także efekty uboczne wymienione w tabeli poniżej:

Tabela 9. Efekty pośrednie niekwantyfikowane

Typ efektu	Wpływ na budżet państwa	Wpływ na JST
1. Potencjalne wypadki przy pracy i świadczenia socjalne ZUS	-	nd
2. Zwiększenie obrotu nieruchomości i aktywizacja rynku wtórnego (opłaty notarialne, sądowe, VAT, podatek od nieruchomości, opłaty lokalne)	+	+
3. Zwiększenie podaży substancji mieszkaniowej, skutkujące zmniejszenie presji popytowej.	-	nd
4. Zmiany społeczno-gospodarcze wynikające ze zmian strukturalnych w populacji lokalnej, zagospodarowanie terenu przez średnią i wyższą warstwę dochodową. Zwiększenie nakładów na ochronę, zmniejszenie przestępczości, zwiększenie portfela usług kulturowych (biblioteki, domy kultury, usługi społeczne)	nd	+
5. Zmiana wartości nieruchomości przyległych (podwyższenie wartości z uwagi na nowe inwestycje), zwiększona podstawa do podatku od nieruchomości	-	+
6. Zwiększenie zdolności kredytowej z uwagi na wzrost wartości nieruchomości.	+	+
7. Efekty dla podatku od nieruchomości, użytkowania wieczystego, podatku od czynności cywilno-prawnych z tytułu zmiany wartości rynkowej nieruchomości.	+	nd

nd - nie dotyczy, (+) - dodatni (-) - negatywny

Źródło: opracowanie własne.

Efekty pośrednie mają generalny wpływ zwiększający, z punktu widzenia interesu publicznego. Z uwagi jednak na cechy pochodne takiego wpływu, ich badanie i symulacja jest racjonalna po uruchomieniu projektu. W momencie oceny aktu normatywnego przewidywane są pozytywne skutki pośrednie.

### Wrażliwość wyników

Dla celów amortyzacji, założono, iż podatnik obecnie korzysta z podstawowej stawki podatkowej, jednakże obowiązujące przepisy umożliwiają rozliczenie inwestycji w obcych środkach trwałych, jako i preferencyjne stawki w specyficznych warunkach (do 10%). Uwzględnienie tej sytuacji powodowałoby zmniejszenie wartości bieżącej kosztu amortyzacji bliskie linowemu przeskalowaniu wyników. Dodatkowo przyjęto dla wyceny efektu amortyzacji upraszczające założenie o natychmiastowym wprowadzeniu do użytkowania budynków i budowli. Przesunięcie w czasie procesu decyzyjnego podobnie zmniejszałoby wartość bieżącą efektu odpisu podatkowego.

Brak możliwości pełnego wykorzystania podstawy do opodatkowania spowoduje zmniejszenie kosztu amortyzacji dla budżetu. Założenie o braku efektu wypychania między programami inwestycyjnymi, o



ile nie było by spełnione skutkowało uszczupleniem dochodów budżetowych. Realizacja inwestycji z materiałów wtórnych i odzysku skutkowałaby niższymi dochodami z tytułu VAT.

#### **Wniosek**

Proponowane przepisy nie spowodują istotnych negatywnych zmian budżetowych.

#### **Zastrzeżenie**

Niniejszy raport jest skierowany do zamawiającego w celu wykorzystania jako opisano w I części niniejszego raportu. Wykorzystanie raportu przez osoby trzecie wymaga pisemnej zgody autora. Wykorzystanie raportu w innym celu, niż wskazany w zleceniu może prowadzić do błędnych wniosków i decyzji, za które autor nie ponosi odpowiedzialności. Raport nie może być dzielony lub cytowany. Cytowanie lub przekazywanie izolowanych części raportu bez zgody autora, może prowadzić do błędnej interpretacji wniosków. Odbiorca raportu w każdej sytuacji powinien mieć zagwarantowane prawo do uzyskania dostępu do całości raportu. Raport jest wykonany według stanu prawnego obowiązującego lub proponowanego w dniu raportu. Jakakolwiek zmiana normatywna może wpływać zarówno na wyniki, jaki i wnioski wynikające z zastosowanej metodologii.





# INSTYTUT ROZWOJU MIAST

Zlecenie nr 1/10/2014/1 na podstawie umowy z dnia 1 lipca 2014 r.

Nr wewnętrzny: 4

## Mierzalne skutki rewitalizacji

**Autorzy:**

**dr Aleksandra Jadach-Sepiolo**

**Kinga Czenczek**

**Kraków – Warszawa, październik 2014 r.**



## Spis treści

<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>3</b>
<b>2. EWALUACJA PROGRAMÓW REWITALIZACJI NA POZIOMIE KRAJOWYM .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1. Mierzenie skutków rewitalizacji a dojrzałe polityki miejskie .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2. Wielka Brytania – oceny efektywności programów rewitalizacyjnych .....</b>	<b>7</b>
<b>2.3. Niemcy – mierzenie skutków na potrzeby delimitacji, efektywności i ochrony uczestników procesu.....</b>	<b>11</b>
<b>3. PRZYKŁADY PROJEKTÓW REWITALIZACYJNYCH .....</b>	<b>15</b>

## 1. WPROWADZENIE

Głównym czynnikiem wymuszającym wprowadzanie systemów oceny mierzalnych skutków programów rewitalizacji była potrzeba kontroli ich efektywności ze względu na wielkość przekazywanych dzięki nim środków. Wraz z powstaniem zintegrowanych koncepcji rewitalizacji, łączących różne aspekty odnowy miasta pojawiła się potrzeba zastosowania różnorodnych technik monitorowania i ewaluacji do obserwacji skutków programów rewitalizacji. W zależności od zastosowanego podejścia otrzymywano różne wyniki i oceny skuteczności prowadzonych działań, bowiem obok silnego przekonania, że przy pomocy zintegrowanych i skoncentrowanych przestrzennie działań rewitalizacyjnych można walczyć skutecznie z problemami skumulowanymi w najbardziej zdegradowanych częściach miast, istnieje równie mocny nurt krytyków działań rewitalizacyjnych. Akcentują oni (w szczególności w literaturze brytyjskiej), że dziesiątki lat projektów nie przyniosły jeszcze zakładanych efektów<sup>1</sup>. Nadal występują w miastach problemowe dzielnice, w których ze względu na kumulację problemów konieczne jest zaangażowanie nie tylko miasta, ale i poziomu regionalnego, a często i rządowego<sup>2</sup>.

Najczęściej identyfikowane symptomy kryzysu na tych obszarach to problemy:

- urbanistyczne: potrzeba przebudowy, prac wyburzeniowych, pustostany, znaczny poziom dewastacji itp.,
- lokalnego handlu i usług oraz infrastruktury społecznej i kulturalnej: spadek handlu detalicznego, małe możliwości ciekawego spędzania wolnego czasu itp.,
- lokalnej gospodarki: mała liczba miejsc pracy w bliskim sąsiedztwie, niewielkie inwestycje,
- społeczno-ekonomiczne: wysoki poziom bezrobocia, uzależnienie od płatności transferowych, niska zdolność nabywcza, ubóstwo itp.,
- demograficzne: wysokie saldo migracji, struktura społeczna zdominowana przez osoby ubogie, mało mobilne itp.,
- społeczne: patologie społeczne (alkoholizm, narkomania), konflikty społeczne na podłożu narodowościowym, wykluczenie społeczne, problemy z edukacją, wysoki poziom przestępczości, wandalizm, poczucie beznadziei i brak perspektyw,
- środowiskowe: brak terenów zielonych i rekreacyjnych, duży hałas i zanieczyszczenie powietrza<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. Burton P., 1997, *Urban policy and the myth of progress*, "Policy&Politics", 25, s. 421-436; Andersson R., 2006, 'Breaking Segregation' – Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden, „Urban Studies”, vol.43, nr 4, s. 793-794.

<sup>2</sup> Por. Gripiaios P., 2002, *The Failure of Regeneration Policy in Britain*, "Policy Review Section", s. 568-577.

<sup>3</sup> BMVBS/BBR, 2007, *Integrated Urban Development – a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe*, BBR-Online-Publikation 09/2007, Bonn, s. 26.

Natężenie powyżej wymienionych zjawisk na obszarach kryzysowych sprawia, że poziom atrakcyjności inwestycyjnej oraz konkurencyjności tego terenu jest bardzo niski, dodatkowo negatywne czynniki społeczne w postaci wysokiego poziomu wykluczenia oraz przestępczości mogą wpływać na stygmatyzację terenu. W związku z tym szanse młodych ludzi mieszkających na tym obszarze na znalezienie pracy maleją i wyraźnie odbiegają od perspektyw mieszkańców innych obszarów tego samego miasta<sup>4</sup>. Potrzeba kompleksowych rozwiązań. Wobec tego, na poziomie europejskim postuluje się więc, nawiązując do osiągnięć polityk miejskich krajów członkowskich, aby obszary kryzysowe poddawane były kompleksowym programom rewitalizacji, zintegrowanych z polityką rozwojową całego miasta. W szczególności wskazuje się na następujące elementy programowania:

- uwzględnienie szczegółowej analizy szans i zagrożeń zdegradowanego (kryzysowego) obszaru i całego miasta, sporządzonej na podstawie danych uzyskanych z systemu monitorującego;
- sformułowanie realistycznych celów (ukierunkowanych na poprawę jakości życia i atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru), uwzględniających potencjał konkretnego obszaru;
- wyzwalanie katalitycznych (mnożnikowych) efektów programu poprzez odpowiednio wczesne i przemyślane integrowanie działań (i środków) publicznych i prywatnych na obszarze rewitalizacji. W szczególności wskazuje się na znaczącą rolę sektora publicznego w zapewnianiu bezpieczeństwa inwestycyjnego oraz tworzenia planów rozwojowych dla danego obszaru;
- tworzenie planu rozwoju obszaru kryzysowego na tle rozwoju miasta, opierającego się na integracji sektorowych oraz technicznych środków, co w konsekwencji ma prowadzić do utworzenia w przyszłości sieci powiązań wewnątrz miast umożliwiającej programowanie działań naprawczych i rozwojowych „z jednego źródła”,
- włączanie (*empowerment*) mieszkańców obszaru i organizacji ich reprezentujących do działań na tym terenie, w szczególności promocji prowadzonych działań, budowania podstaw spójności społecznej i identyfikacji z obszarem oraz tworzenia oddolnych inicjatyw aktywizujących społeczność lokalną wokół problematyki rewitalizacji obszaru;
- współpracę z poziomem ponadlokalnym w celu zharmonizowania prowadzonych działań ze strategią rozwoju regionu, w szczególności w kontekście przeciwdziałania

---

<sup>4</sup> Smith G., 1999, *Area-based Initiatives: The rationale and options for area targeting*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, London, s. 29-31.



rozlewaniu się miast na tereny podmiejskie (*urban sprawl*) oraz zapewniania zrównoważonego rozwoju obszarom podmiejskim i wiejskim<sup>5</sup>.

Od systemów monitorowania realizacji programów rewitalizacji oczekuje się przede wszystkim następujących cech, niezależnie od poziomu agregacji danych:

- dostarczania wejściowych danych do oceny efektywności prowadzonych działań,
- zapewnienia przejrzystości wdrażania programów rewitalizacji,
- wspierania procesów decyzyjnych, zwłaszcza w trakcie podziału środków finansowych i ubiegania się poszczególnych obszarów o udział w konkretnych programach,
- stworzenia lepszych podstaw informacyjnych do rozwoju miast, dzięki systemom wczesnego ostrzegania o negatywnych tendencjach w przestrzeni miejskiej,
- odzworowania zmian społecznych, gospodarczych i przestrzennych w gminach i dzięki temu umożliwienia właściwej (nawet punktowej) alokacji środków,
- wspierania publicznej debaty o potrzebie i kształcie procesów rewitalizacji w krajach europejskich<sup>6</sup>.

W zależności od celów zamawiających (i/lub tworzących) system monitoringu może obejmować:

- obszar całego miasta – dzieje się tak zazwyczaj, w sytuacjach, gdy rewitalizacja jest jednym z działań naprawczo-rozwojowych w mieście i stanowi część systemu monitoringu, a dla obserwacji jej postępów ważne są również relacje z innymi elementami procesów miejskich (np. Sheffield: *Successful Neighbourhood Information System - SNIS*),
- obszar wybranych części miasta, charakteryzujących się najbardziej widocznymi potrzebami rewitalizacyjnymi, wobec których rozpoczęto działania rewitalizacyjne (np. Lipsk).

Należy zauważyć, że w zależności od celów monitorowania dominuje albo wariant kontrolno-sprawozdawczy albo monitoring. Systemy kontroli są dostosowane raczej do badania i oceny efektywności niż badania przebiegu procesów. Są bowiem narzędziami nastawionymi na analizę efektów końcowych działań, którym można przypisać konkretne nakłady (koszty), jak i wyniki. W przypadku monitoringu dużo większe znaczenie ma bieżąca rejestracja zmian na obszarach rewitalizowanych i gromadzenie szczegółowych danych ilustrujących zmiany i trendy.

---

<sup>5</sup> BMVBS/BBR, 2007, *Integrated Urban Development...*, s. 14-15.

<sup>6</sup> Liebmann H., 2007, *Evaluation des Programms Stadtumbaus Ost: Stand und erste Ergebnisse*, Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Potsdam.

## 2. EWALUACJA PROGRAMÓW REWITALIZACJI NA POZIOMIE KRAJOWYM

### 2.1. Mierzenie skutków rewitalizacji a dojrzałe polityki miejskie

Początek mierzenia skutków działań rewitalizacyjnych na szeroką skalę wiąże się z dojrzywaniem kompleksowych programów powstających w ramach kolejnych inicjatyw URBAN I i II. W momencie uruchomienia Inicjatywy część krajów stosowało już podejścia zintegrowane. Należały do nich Francja, Holandia i Wielka Brytania:

Tabela 1. Zintegrowane polityki miejskie na poziomie krajowym w krajach UE

Kraj/region	Polityka miejska lub główny program miejski	Rok wprowadzenia
Belgia	Polityka Wielkich Miast ( <i>Politique des Grandes Villes</i> )	2000
Bruksela	Kontrakty kwartałowe ( <i>Contrats de Quartiers</i> )	1994
Flandria	Fundusz Impulsów Społecznych ( <i>Sociaal Impulsfonds – SIF</i> )	1996
Walonia	Strefy Działań Uprzywilejowanych ( <i>Zones d’Initiatives Privilégiées – ZIP</i> )	1994
Dania	Program <i>Kvaterløft</i>	1997
Francja	Polityka Społecznego Rozwoju Kwartałów Miejskich ( <i>Développement Social des Quartiers</i> )	1982
	Polityka miejska ( <i>Politique de la Ville</i> )	1988
Niemcy	Miasto socjalne ( <i>Die Soziale Stadt</i> )	1999
Włochy	Kontrakty kwartałowe ( <i>Contratti di Quartiere</i> )	1997
Holandia	Polityka wobec obszarów o skoncentrowanych problemach degradacji ( <i>Probleemcumulatiegebieden – PCG</i> )	1985
	Polityka Wielkich Miast ( <i>Grote-stedenbeleid – GSB</i> )	1994
Szwecja	Polityka Rozwoju Obszarów Metropolitalnych ( <i>Utsatta Bostadsomraden</i> )	1995
Wielka Brytania		
Anglia i Walia	Wyzwanie dla Miasta ( <i>City Challenge</i> )	1991
	Jednolity Budżet Rewitalizacyjny ( <i>Single Regeneration Budget – SRB</i> )	1994
Szkocja	Nowe Życie dla Szkocji ( <i>New Life for Urban Scotland</i> )	1988

Źródło: Jacquier C., 2005, *On Relationship between Integrated Policies for Sustainable Development and Urban Governance*, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie”, vol. 96, s. 366.

Mimo że część krajów europejskich prowadziła w 1994 r. politykę rewitalizacji<sup>7</sup>, przeważały w niej wyraźnie elementy społeczne bądź przestrzenne. W związku z tym trudno nie docenić wpływu URBAN w zakresie stymulowania tworzenia polityki miejskiej w krajach członkowskich UE. Inicjatywa URBAN była pierwszym zintegrowanym programem rewitalizacji obszarów miejskich prowadzonym na europejskim poziomie. Poza tym dzięki niej zastosowano w kilku krajach po raz pierwszy zintegrowane podejścia do rewitalizacji

<sup>7</sup> W tabeli wytłuszczonym drukiem zaznaczono kraje (regiony), które w momencie rozpoczęcia inicjatywy URBAN prowadziły zintegrowaną politykę rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich.



kryzysowych obszarów miejskich, m.in. w Austrii i Grecji oraz wprowadzono nowe programy, np. we Włoszech. W innych krajach osiągnięcia inicjatywy URBAN dały asumpt do krajowych debat na temat przyszłego kształtu polityki rewitalizacji i jej miejsca w polityce miejskiej.

## 2.2. Wielka Brytania – oceny efektywności programów rewitalizacyjnych

Władze brytyjskie były dalekie od przyznania, że uczestnictwo w URBAN udoskonaliło brytyjskie instrumentarium polityki rewitalizacyjnej, można jednak stwierdzić, że w odniesieniu do społecznej partycypacji i tworzenia kapitału społecznego również w Wielkiej Brytanii inicjatywa URBAN odniosła sukces. Efektem tego było nie tylko wprowadzenie nowych rozwiązań, ale i przywiązywanie większej niż dotychczas wagi do oceny efektywności funkcjonujących programów.

Pierwszym programem, którego efekty zostały poddane szczegółowej analizie zgodnej z kryteriami opracowania, był Jednolity Budżet Rewitalizacyjny (*Single Regeneration Budget* – zwany dalej SRB). Wyniki jego ewaluacji zostaną przytoczone jako ilustracja pomiaru zagregowanego wpływu programów rewitalizacyjnych na sytuację zdegradowanych dzielnic miast.

Główne wyznaczniki SRB to:

- koncentracja obszarowa na najbardziej zdegradowanych dzielnicach miast wyznaczonych na podstawie indeksu wspólnego dla całego kraju,
- partnerski charakter – w trakcie realizacji projektów starano się zaprosić do aktywnego udziału wszystkich interesariuszy rewitalizowanego obszaru,
- sprawdzony i powtarzalny schemat włączania sektora prywatnego, dzięki czemu uzyskiwano wysoki wskaźnik dźwigni finansowej w projektach<sup>8</sup>,
- zaangażowanie sektora społecznego początkowo dużo mniejsze niż prywatnego, jednak stopniowo wsparcie instytucjonalne i zachęty dla organizacji pozarządowych skłoniły je do wzięcia udziału w projektach,
- delikatną sprawą okazało się zaangażowanie społeczności lokalnych i wymagało intensywnej promocji dobrych praktyk,
- mechanizm koordynowania środków finansowych pochodzących z sektorowych linii budżetowych (edukacja, zdrowie, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo publiczne i prewencja) i tworzenie z nich wiązek projektów służących rozwiązywaniu skomplikowanych problemów obszarów zdegradowanych<sup>9</sup> – z tym rozwiązaniem wiązała się krytyka dotycząca zbyt małego zaangażowania dodatkowych środków w

<sup>8</sup> 0,59 £ na każdy 1 £ finansowania publicznego we wszystkich sześciu odsłonach programu.

<sup>9</sup> Każdy 1 £ przeznaczony na projekt SRB był wspierany 0,39 £ z sektorowych linii budżetowych lub innych programów rewitalizacyjnych.



sam SRB, jednak – jak pokazują efekty ewaluacji – właśnie dzięki takiemu rozwiązaniu udało się stworzyć podstawy zintegrowanych działań rewitalizacyjnych w Wielkiej Brytanii,

- możliwość aplikowanie o środki z budżetów programów sektorowych na konkretne projekty uzupełniające główny nurt projektu, dzięki czemu uzyskano duży poziom elastyczności i indywidualizacji projektów,
- elastyczne kształtowanie struktury partnerstwa projektu – brak sztywnych wymogów czasowych, wielkościowych, ograniczenia pochodzenia partnerów czy celów projektu,
- otwarty katalog działań i celów, przy czym na kierownikach projektów spoczywał obowiązek wykazania, że proponowane rozwiązania rzeczywiście przyczynią się do rewitalizacji obszaru<sup>10</sup>.

Dzięki takiej konstrukcji projekty opracowane w ramach SRB okazały się jak dotąd najbardziej skutecznymi i holistycznymi działaniami w historii brytyjskiej rewitalizacji. Zakładano, że projekt dla konkretnego obszaru będzie realizował przynajmniej jeden z poniższych celów:

- poprawa perspektyw zatrudnienia, rozwój edukacji i umiejętności lokalnej społeczności, szczególnie osób młodych i zagrożonych wykluczeniem społeczno-ekonomicznym, promocja wyrównywania szans,
- poprawa jakości życia mieszkańców, w tym poprzez ochronę zdrowia, zwiększanie dostępu do dóbr kultury, sportu i rekreacji,
- promocja zrównoważonego rozwoju gospodarczego poprzez wzmacnianie lokalnej gospodarki, z uwzględnieniem tworzenia i wspierania instytucji otoczenia biznesu,
- poprawa warunków mieszkaniowych poprzez fizyczną modernizację, poprawę dostępności ekonomicznej mieszkań, ułatwienia w zarządzaniu i eksploatacji,
- promocja działań służących integracji mniejszości etnicznych,
- zwalczanie przestępczości i poprawa poczucia bezpieczeństwa,
- ochrona wartości przyrodniczych, poprawa jakości infrastruktury technicznej i promocja dobrego jakościowo wzornictwa<sup>11</sup>.

Promowano działania zintegrowane, ale dopuszczano także projekty jednotematyczne. Założono – na podstawie wcześniejszych obserwacji najbardziej zdegradowanych obszarów – że bez dodatkowego wsparcia w procesie przyznawania środków z sektorowych linii budżetowych nie mają one szans na uzyskanie dofinansowania, mimo występowania wyraźnej i możliwej do udokumentowania potrzeby. Rozwiązanie okazało się trafione – aż 30% projektów koncentrowało się na realizacji jednego kluczowego celu. Cele były bardzo zróżnicowane: pobudzanie przedsiębiorczości, edukacji, treningi integracyjne i edukacyjne

<sup>10</sup> Tyler P., Rhodes J. i in., 2007, *The Single Regeneration Budget: final evaluation*, "Urban Research Summary", 25, s. 2-3.

<sup>11</sup> Tamże, s. 6.

dla mniejszości etnicznych, walka z przestępczością, rozwój i integracja społeczności lokalnej, poprawa warunków mieszkaniowych czy akcje dla młodzieży. Wszystkie jednotematyczne projekty okazały się zbyt sprofilowane, aby zmieścić się w standardowych ramach sektorowych linii budżetowych. Indywidualny charakter wynikał np. z jednoczesnego odniesienia do problemów występujących w kilku sąsiadujących/położonych blisko siebie obszarach zdegradowanych lub doboru grup docelowych (osoby uzależnione od narkotyków, niezasymilowane grupy etniczne, uczniowie o wynikach poniżej przeciętnej)<sup>12</sup>.

Szczegółowe wyniki ewaluacji przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 2. Mierzalne skutki oddziaływania projektów w programie SRB w latach 1996-2001

	Początkowy wskaźnik - 1996 (%)			Zmiana w latach 1996-1999/2001		Stosunek do zmiany ogólnokrajowego wskaźnika	
	Najgorszy obszar	Średnia	Średnia krajowa	Najgorszy obszar	Średnia	Najgorszy obszar	Średnia
<b>ZATRUDNIENIE</b>							
Pełne lub częściowe zatrudnienie głowy rodziny	29	41	57	6	3	3.5	0.5
Poziom bezrobocia	17	10	5	-3	-4	-2.5	-3.5
Liczba osób nieaktywnych ekonomicznie	38	28	10	2	-1	2	-1
Liczba osób długotrwale chorych	13	9	6	-2	0	-0.75	1.25
<b>DOCHODY</b>							
% osób o dochodach poniżej £100 tygodniowo	49	37	19	-18	-12	-15	-9
% osób zależnych od dochodu uzyskiwanego z pomocy społecznej	76	67	74	-14	-9	-9.5	-4.5
% osób uzyskujących dodatki mieszkaniowe	58	34	19	-12	-2	-10	0
<b>CHARAKTERYSTYKA SPOŁECZNA</b>							
% samotnych rodziców	26	13	6	-5	-1	-6	-2
% mieszkańców lokali socjalnych	91	46	22	-11	4	-9.5	5.5

<sup>12</sup> Tamże, s. 12.

ZADOWOLENIE Z MIEJSCA ZAMIESZKANIA							
Bardzo niezadowoleni z miejsca zamieszkania	28	13	3	-11	-3	-12	-4
Bardzo niezadowoleni z mieszkania	23	9	2	-10	-4	-10	-4
Bardzo niebezpieczne miejsce w nocy	27	16	11	-6	-3	-7	-4
Chętni do przeprowadzki	46	22	17	-15	-4	-18	-7
Brak więzi lokalnych	79	70	-	-6	-5	Bd.	Bd.

Źródło: Tyler P., Rhodes J. i in., 2007, *The Single Regeneration Budget: final evaluation*, "Urban Research Summary", 25, s.15.

Analizie poddano także korzyści, które odniósł obszar i lokalna gospodarka z działań finansowanych w ramach projektów w SRB<sup>13</sup>.

Tabela 3. Efekty zainwestowania każdych 20 000 £ dla obszaru rewitalizowanego i lokalnej gospodarki

Wyszczególnienie	Obszar rewitalizowany	Lokalna gospodarka
Liczba nowych miejsc pracy	0.8	0.7
Liczba uczniów, którzy uzyskali pomoc	13.4	11.9
Liczba wyszkolonych pracowników	1.6	1.4
Liczba osób zatrudnionych w wyniku stażu	0.4	0.4
Liczba osób z grup defaworyzowanych zatrudnionych	0.03	0.03
Liczba młodych osób objętych wsparciem zawodowym/osobistym	4.6	4.1
Liczba nowo powstałych firm	0.1	0.1
Liczba firm objętych doradztwem	0.6	0.5
Liczba mieszkań odnowionych	0.3	0.2
Liczba osób czujących się bezpiecznie	19.1	16.9
Liczba osób korzystających z infrastruktury zdrowotnej, kulturalnej, edukacyjnej	31.9	28.3
Liczba wspartych organizacji lokalnych	0.3	0.3
Liczba zatrudnionych w NGO	0.5	0.5
Liczba miejsc opieki nad dziećmi	0.09	0.1

Źródło: Tyler P., Rhodes J. i in., 2007, *The Single Regeneration Budget...*, op. cit., s. 20.

Jak wynika z tabeli oddziaływanie projektów na lokalną gospodarkę było niższe niż na rewitalizowany obszar, a więc występowała realna koncentracja efektów.

Główne rezultaty SRB wynikające z przeprowadzonej ewaluacji:

<sup>13</sup> Analiza opierała się na ocenie wybranych 20 projektów.



- Poprawiły się dochody gospodarstw domowych – wystąpił statystycznie istotny wzrost w przypadku zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy; spadło bezrobocie na nieco wyższy poziom niż dla całego kraju, natomiast wskaźnik zatrudnienia był nieco powyżej poziomu ogólnokrajowego.
- Zadowolenie z miejsca zamieszkania i jakości otoczenia istotnie wzrosło zbliżając się do poziomu ogólnokrajowego.
- Zdecydowanie wzrosła liczba rodziców, którzy uważali, że ich okolica jest dobrym miejscem do wychowania dzieci, jednocześnie znacznie w stosunku do brytyjskiej średniej spadł odsetek rodziców uważających inaczej.
- Istotnie wzrósł odsetek osób potwierdzających, że w najbliższym otoczeniu mogą liczyć na radę lub pomoc przyjaciół lub rodziny.
- Nastąpił istotny wzrost liczby osób, które deklarowały poprawę poczucia bezpieczeństwa, w tym poczucie bezpieczeństwa w czasie samotnego powrotu wieczorem lub w nocy do miejsca zamieszkania – dla porównania wartości wskaźnika ogólnokrajowego spadły.

### **2.3. Niemcy – mierzenie skutków na potrzeby delimitacji, efektywności i ochrony uczestników procesu**

Problemy związane ze zwalczaniem ubóstwa i bezrobocia w miastach zostały w Niemczech włączone do programów odnowy miast pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku w ramach programów „Miasto Socjalne – Kwartały miejskie o szczególnym zapotrzebowaniu na rewitalizację” (*Soziale Stadt*), wspierającego inicjatywy lokalne m.in. na terenach kryzysowych. Do tego czasu bowiem nastąpiło wyraźne wyodrębnienie przestrzenne dzielnic o negatywnym odbiorze społecznym. Na obszarach kryzysowych można było zaobserwować wszystkie przejawy wykluczenia:

- ekonomiczne – utrudniony lub uniemożliwiony dostęp do rynku pracy,
- instytucjonalne – problemy w komunikacji z władzą, z instytucjami, przedstawicielami politycznymi, brak udziału w życiu społecznym i politycznym,
- kulturalne – zanik poczucia własnej wartości i potrzeby tworzenia i kontaktu z kulturą,
- społeczne – izolacja i życie w odosobnionym środowisku<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Häußermann H., 2002, *Global, lokal, sozial. Von der Unteilbarkeit der Stadt*, [w:] Walther U.-J.(red.), 2002, *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?*, Leske + Budrich, Opladen, s. 78.

Lata dziewięćdziesiąte przyniosły pierwsze próby zastosowania rewitalizacji społecznej w miastach niemieckich. Pionierami były Nadrenia-Westfalia, Hamburg, Hesja, Brema i Berlin, które jako pierwsze wprowadziły do swoich strategii rewitalizacji zintegrowane z innymi działaniami kampanie o charakterze czysto socjalnym. Na poziomie krajowym zaczął funkcjonować od 1999 r. program „Kwartały miejskie o szczególnym zapotrzebowaniu na rewitalizację” (*Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die soziale Stadt*). Został wtedy uznany przez parlament za konieczne rozszerzenie dotychczasowej koncepcji rewitalizacji wobec wzrastającej segregacji społecznej i koncentracji ubóstwa w określonych rejonach miast<sup>15</sup>. Początkowo, w 1999 roku wskazano 162 obszary w 124 miastach, w kolejnych latach do 2002 r. liczba ta zwiększała się przeciętnie o około 40 obszarów. W momencie rozpoczęcia programu na objętych nim obszarach mieszkało 1,74 miliona osób, z czego w starych krajach związkowych – 1,34 miliona, natomiast w nowych – 0,4 miliona osób<sup>16</sup>.

Istotne było połączenie wielu aspektów rewitalizacji w jednym nurcie i skierowanie odpowiednich działań na obszary o szczególnym zapotrzebowaniu. Czynniki, które kwalifikują obszar do programu to:

- duża fluktuacja migracji i spadek imigracji,
- wysoki poziom bezrobocia,
- wysoki poziom zależności od pomocy społecznej,
- duży odsetek imigrantów,
- duże natężenie konfliktów społecznych i negatywny odbiór obszaru na zewnątrz i wewnątrz.

W odniesieniu do poszczególnych krajów związkowych, statystyki najgorzej wymienionych czynników wypadły w Szlezwiku-Holsztynie, Saksonii-Anhalt, Dolnej Saksonii i w Zagłębiu Saary. W ponad połowie kwartałów miejskich na tych terenach bezrobocie wynosiło więcej niż 15%, jednak w odniesieniu do całych miast jedynie w 19% przypadków statystyki były na tym samym poziomie. Dane te pozwoliły na wyodrębnienie kwartałów miejskich, których mieszkańcy mają znaczne problemy na rynku pracy. W przypadku pomocy społecznej rozkład statystyk był podobny. Dodatkowym miernikiem stanu kwartałów miejskich był również wskaźnik wyludniania kwartału. Pozostałe czynniki decydujące o degradacji i występujące w dużym nasileniu w określonych dzielnicach również były uwzględniane (w szczególności problem pustostanów na terenie nowych krajów związkowych oraz problem imigrantów na terenie starych krajów związkowych).

---

<sup>15</sup> Breitfuss A. i in., 2004, *Städtestrategien gegen Armut and soziale Ausgrenzung. Herausforderungen für eine sozialverträgliche Stadterneuerungs-und Stadtentwicklungspolitik*, durch stadt+raum, Verein für raumbezogene Sozialforschung, Arbeiterkammer Wien, Wien, s. 53.

<sup>16</sup> BMVBS/BBR, 2007, *Städtebauliche Aufwertungsstrategien in benachteiligten Stadtquartieren*, BBR-Online-Publikationen, nr 5.



Charakterystyczną cechą większości programów rewitalizacji jest staranność w wytyczaniu obszaru działań. Przeciętny niemiecki obszar rewitalizacji miał w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku powierzchnię 10,6 ha. W zestawieniu z tym przeciętny obszar w programie „Miasto Socjalne” zaskakuje swoją wielkością – obejmuje bowiem 126 ha. Twórcy programu tłumaczą to koniecznością zintegrowanego działania niemożliwego do osiągnięcia w zbyt pokawałkowanej strukturze miejskiej. Wielkości obszaru o szczególnym zapotrzebowaniu na rewitalizację wahają się w obrębie Niemiec od jednego hektara w Schmarl (Roztoka) i Schwalbenweg (Schwabach) do około 1061 ha w przypadku Hagen w Północnej Nadrenii-Westfalii. Niewielkie obszarowo kwartały miejskie dominowały w Nadrenii-Palatynacie (przeciętnie 32 ha), Meklemburgii-Pomorzu Przednim (43 ha) i w Berlinie (63 ha). Największe obszary wyodrębniono natomiast na terenie Północnej Nadrenii-Westfalii (przeciętnie 287 ha), Dolnej Saksonii (255 ha) oraz w Saksonii-Anhalt (187 ha). Bawaria i Badenia-Wirtembergia dodały w 2001 r. dodatkowe obszary znacznie większe powierzchniowo, zmieniając tym samym strategię, zgodnie z którą przedtem dominowały na ich terenie niewielkie obszary problemowe.

Podobnie w przypadku liczby mieszkańców wartości znacznie się różnią w zależności od kraju związkowego. Przeciętne zaludnienie to 8415 osób (8225 osób w starych krajach związkowych i 9260 w nowych krajach związkowych). Wśród terenów najbardziej zaludnionych dominowały:

- w starych krajach związkowych – staromiejskie kwartały (np. Leipziger Osten, Kalk w Kolonii, Gröpelingen w Bremie),
- w nowych krajach związkowych – osiedla wielkopłytowe (np. Neustadt w Halle, Marzahn w Berlinie, Prohlis w Dreźnie).

Niektóre miasta, w tym Lipsk i Brema, wyodrębniły szczególnie ważny obszar problemowy, niewielki powierzchniowo, o znaczeniu bardziej prestiżowym i katalitycznym, który określały mianem jądra obszaru (*Kernbereich*). Wydaje się, że strategia taka jest słuszna dla terenów jednorodnych, jednak w odniesieniu do obszarów o pewnym rozproszeniu negatywnych tendencji, lepszym zabiegiem jest rozszerzenie obszaru problemowego. Dzięki temu można w pełni wykorzystać drzemiący w tym obszarze potencjał zarówno jeśli chodzi o rozwijanie lokalnej przedsiębiorczości, jak i wspieranie zaangażowania społeczności lokalnej.

W związku z czasowymi utrudnieniami dla mieszkańców obszarów rewitalizowanych i zmianami, do których muszą się oni przystosować, na każdej gminie realizującej program rewitalizacji spoczywa więc obowiązek opracowania planu socjalnego (*Sozialplan*). Zawiera on zestawienie działań miasta w celu zniwelowania negatywnych skutków prowadzonych działań naprawczych dla mieszkańców tych terenów. Gmina jest więc zobowiązana do przedstawienia sposobu uniknięcia lub minimalizacji negatywnych skutki działań rewitalizacyjnych (najpóźniej do momentu rozpoczęcia wdrażania programu rewitalizacji).



Poprzez negatywne skutki działań rewitalizacyjnych rozumie się przede wszystkim zmianę struktury społecznej dzielnicy, np. w wyniku wykwaterowań, podwyżek czynszów itp.. Wykwaterowanie mieszkańców przyniesie dużą falę bezrobocia wśród przesiedlonych mieszkańców, poważne naruszenie dotychczasowych więzi międzysąsiedzkich oraz wywołać trudności w przystosowaniu do nowych warunków.

Obciążeniem, jednak znacznie mniejszym, jest dla ludności przekwaterowanie na czas modernizacji lub remontu własnego mieszkania do mieszkania zastępczego. Utrudnienia te powinny, zgodnie z prawem niemieckim, zostać przewidziane zawczasu i w toku działań rewitalizacyjnych należy stosować odpowiednie środki zaradcze. Gmina zbiera informacje na temat możliwości przeciwdziałania trudnościom przystosowawczym mieszkańców:

- o dostępności mieszkań zastępczych z niskimi czynszami,
- o zastępczych lokalach użytkowych dla lokalnych przedsiębiorców,
- o możliwościach przeniesienia działalności handlowej lub usługowej na inny teren,
- o możliwościach znalezienia pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie,
- o pomocy finansowej dla mieszkańców dotkniętych bezrobociem.

W każdym wypadku gmina zobowiązana jest przeprowadzić kampanię informacyjną wśród mieszkańców dotyczącą negatywnych skutków (pomoc finansowa, szkolenia i zasiłki dla bezrobotnych), a także możliwości znalezienia pomocy wśród mieszkańców. Plan socjalny zawiera pisemne sprawozdanie z wyników rozmów z mieszkańcami i planowanych sposobów przeciwdziałania negatywnym skutkom działań rewitalizacyjnych. Publikacja taka ma głównie zadanie pomocnicze i informacyjne. Nie może być podstawą do zgłaszania roszczeń odszkodowawczych. Na każdym etapie wdrażania programu rewitalizacji powinna być aktualizowana.

### 3. PRZYKŁADY PROJEKTÓW REWITALIZACYJNYCH

#### 3.1. London Borough of Southwark

London Borough of Southwark jest jedną z 32 gmin Londynu, położoną w jego południowo-wschodniej części. Wraz z pozostałymi 11 gminami wchodzi w skład tzw. Londynu Wewnętrznego. Na początku lat 90-tych XX wieku Southwark była jedną z trzech najbardziej zdeprymowanych gmin w Wielkiej Brytanii – 12 miejsce w indeksie. Przyczyną tego stanu był między innymi fakt, iż Southwark na przestrzeni kilkudziesięciu lat borykało się z problemami społecznymi, wynikającymi między innymi z wielokulturowości mieszkańców. Brak skutecznych rozwiązań doprowadził do niskiego poziomu wykształcenia na etapie edukacji elementarnej tj. pisania i czytania, co z kolei znalazło odzwierciedlenie długotrwałym bezrobociu wśród lokalnej społeczności, plasującym miasto na 8 miejscu najwyższej stopy długotrwałego bezrobocia w Anglii i Walii.

Pomimo, iż Southwark w dalszym ciągu postrzegana jest jako dzielnica kontrastów, w połowie ostatniej dekady zaczęto o niej pisać w kontekście pozytywnych przemian społecznych. Coraz częściej uznaje się, że skuteczna zmiana społeczna jest efektem partnerskiej pracy pomiędzy samorządem, biznesem oraz przedstawicielami tzw. sektora trzeciego.

Tabela 4. Charakterystyka społeczności dzielnicy Southwark

- Southwark jest dzielnicą zróżnicowaną pod względem kulturowym, rasowym oraz religijnym. Niecałe 40% mieszkańców jest przedstawicielami rasy afroamerykańskiej bądź pochodzi z etnicznej mniejszości społecznej. Dla porównania w Anglii i Walii wskaźnik ten osiąga 13%.
- Jeszcze większe zróżnicowanie występuje wśród młodzieży, gdzie ponad 60% dzieci w wieku szkolnym pochodzi z mniejszości etnicznej, a 25% posiada korzenie rasy afroamerykańskiej.
- W szkołach w Southwark używa się ponad 100 różnych języków, a 40% uczniów nie mówi w języku angielskim w domu.



- Ponad połowa dzieci w Southwark żyje w ubóstwie, a wskaźnik dzieci będących w potrzebie jest dwukrotnie wyższy od średniej w Anglii.

- Prawie 60-ciu młodych ludzi miesięcznie przybywających do Southwark potrzebuje miejsca w szkole średniej. Dla porównania jedno na siedmioro dzieci przenosi się poza Southwark.

- 41% dzieci w Southwark otrzymuje bezpłatne posiłki w szkole, przy wskaźniku krajowym na poziomie 15%.

- Poziom szkolnictwa w ciągu ostatnich kilku lat poprawił się, lecz nadal plasuje się poniżej średniej krajowej.

- Bezrobocie wśród Afroamerykanów i mniejszości etnicznych jest pięć razy wyższe od średniej w Londynie.

- Na istniejących 144 tys. miejsc pracy w gminie, tylko 25% pracowników mieszka w Southwark.

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.pwc.co.uk/assets/pdf/southwark-case-study.pdf>

Southwark, zlokalizowany na południe od Tamizy, jako obszar silnie zdeprymowany przez dłuższy czas bezskutecznie próbował przyciągnąć inwestorów oraz uruchomić inicjatywę rewitalizacyjną. Sytuacja zaczęła się jednak powoli zmieniać w momencie pojawienia się w Southwark pierwszego inwestora – PricewaterhouseCoopers (PwC). Zaangażowanie PwC w kreowanie społecznych inicjatyw 'oddolnych' oraz wspieranie zmian społecznych, przyczyniło się do odegrania przez przedstawiciela biznesu kluczowej roli w transformacji głównych trendów Southwark.

Założone przez PwC w połowie lat 90-tych XX wieku partnerstwo zgromadziło w Southwark organizacje funkcjonujących w dziedzinie rewitalizacji. Ich celem było koordynowanie zmian społecznych, ekonomicznych oraz środowiskowych na rewitalizowanych obszarach Southwark. Wraz z przedstawicielami władz lokalnych instytucje rozumiały, iż dążąc do osiągnięcia długofalowych efektów nie można koncentrować się wyłącznie na fizycznym aspekcie rewitalizacji dzielnicy. Postanowiono, iż w ramach partnerstwa opracowany zostanie program edukacyjny, mający na celu zachęcenie młodych ludzi do budowania relacji z otoczeniem, poczucia przynależności oraz wskazania możliwości rozwój młodych mieszkańców Southwark. PwC jako inicjator przemian zachodzących na rewitalizowanym obszarze Southwark, wiele czasu poświęcił na zdefiniowanie oraz zrozumienie problemów, z



którymi boryka się dzielnica. Zamiast udzielać bezpośredniej pomocy, angażował lokalne podmioty i organizacje społeczne w celu dostarczenia potrzebnych rozwiązań.

Główne działania programu koncentrowały się na poprawie jakości poziomu edukacji oraz zatrudnienia. Ofertę wspólnie tworzyli przedstawiciele lokalnych firm, społeczności, szkół, organizacji edukacyjnych oraz przedstawiciele władz samorządowych. Program przetestował nowe pomysły, idee oraz umożliwił opracowanie kilku projektów pilotażowych. Długofalowym celem było stworzenie trwałych, efektywnych projektów, które będą mogły ubiegać się o fundusze ze źródeł zewnętrznych.

Sukcesem było otworenie w ramach the *Pool of London Partnership* Funduszu Małych Grantów, który oferowane dotacje w wysokości od 500 funtów do 2 000 funtów do lokalnych szkół, małych firm i organizacje społecznych realizujących edukacyjne projekty rewitalizacyjne w obszarach. Szacuje się, iż skala oddziaływania funduszu to ok. 15 000 funtów rocznie przez 10 lat.

Program dla Southwark miał trzy filary:

- „twarde” działania rewitalizacyjne,
- edukację,
- poprawę zatrudnienia.

Projekty infrastrukturalne prowadziły spółki z zaangażowaniem środków publicznych (m.in. *Pool of London Partnership*, *Bankside Business Partnership*, *London Bridge Business Improvement District*), natomiast partnerzy gospodarczy i społeczni zaangażowali się w dwa pozostałe filary. Poziom zainwestowanych środków finansowych w Southwark w latach 1998-2006 to ok. 1,75 miliona funtów.

Tabela 5. Zaangażowanie wolontariuszy w programy edukacyjne i projekty społeczne w Southwark

	1998-1999	2005-2006
<b>Liczba wolontariuszy</b>	16	615
<b>Liczba godzin wolontariatu</b>	740	5 500

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.pwc.co.uk/assets/pdf/southwark-case-study.pdf>

Jak wskazują dane, sukces zmian jakie zaszły w dzielnicy Southwark, nie jest wyłącznie zastugą wielomilionowego funduszu.

Wśród projektów edukacyjnych warto wskazać:

- Aylwin Girls’ School (obecnie funkcjonuje pod nazwą *Harris Academy Bermondsey*) - 80% uczennic wspieranych przez wolontariuszy i trenerów szkoleniowych, osiągnęły wyższe niż początkowo były przewidywane oceny z nauki. Odsetek uczennic z

ocenami od A\* do C<sup>17</sup> wzrósł z 24% do 49% w ciągu 5 lat, w porównaniu do 18% dla Anglii. Odsetek dziewcząt kontynuujących naukę w analogicznym okresie 5 lat wzrósł z 63% do 80%.

- BRASS (Business Responsibility and Southwark Students) – ponad 800 młodych mieszkańców Southwark wzięło udział w tym programie, z których 42% wykazało wymierną poprawę swoich osiągnięć. W projekt zaangażowało się 7 szkół oraz 18 podmiotów gospodarczych. Wsparcie finansowe publiczne szacuje się na poziomie 69 tys. funtów oraz wsparcie prywatne 251 tys. funtów.
- Shakespeare's Globe 'Our Theatre' - 4500 dzieci i 154 nauczycieli z 48 szkół Southwark brało udział w przedstawieniach organizowanych w ramach 'Naszego Teatru'.
- STEP (Southwark Theatres Education Partnership Southwark) – ponad 100 różnorodnych i kreatywnych aktywności zostało zaimplementowanych w 45 szkołach, każdego roku włącza ok. 3 600 młodych ludzi oraz 280 nauczycieli. 100% szkół uważa, iż są to niezwykle wartościowe inicjatywy, a 100% nauczycieli rekomenduje tego typu aktywności innym szkołom. Kolejny 100% wskaźnik to uczestnicy, którzy wierzą iż tego typu działa pobudzają pracę uczniów w klasie.
- Zaangażowanie wolontariuszy - prawie 2 600 wolontariuszy poświęciło łącznie 30 000 godzin swojego czasu na pomoc młodym mieszkańcom Southwark w projektach edukacyjnych. W dzielnicy Southwark w ciągu 5 lat, wyniki GCSE<sup>18</sup> poprawiły się o 44% (z 34% do 49% w przedziale ocen A\* - C. Dla porównania wartość ta w Anglii, tym samym okresie wzrosła o 18% (z 50% do 59%).

Niemniejsze znaczenie miał filar dotyczący promocji zatrudnienia. Młodym mieszkańcom Southwark, którzy zakończyli etap szkolny zaoferowano wsparcie poprzez szereg inicjatyw tj. program Gateway, dobroczynny Tomorrow's People oraz wspierający biznes The Prince's Trust.

Pierwszy z nich – Gateway był dedykowany młodym ludziom, pozbawionych przysłówiowego 'dachu nad głową'. Poza możliwością zakwaterowania, organizowano dla nich dodatkowo szkolenia. Pierwszym wybudowany dom miał zapewnić dawniej bezdomnym młodym ludzi z zakwaterowania i szkolenia pod tym samym dachem.

Wsparcie młodych mieszkańców obejmowało:

- warsztaty rozwijające umiejętności mieszkańców, w tym pisanie CV oraz techniki rozmów kwalifikacyjnych,

---

<sup>17</sup> Z egzaminów uczniowie otrzymują oceny od A\* do G oraz U (nieklasyfikowany). Jednym z warunków rozpoczęcia kontynuacji nauki jest uzyskanie oceny od A\* do C.

<sup>18</sup> GCSE - (ang. "The General Certificate of Secondary Education") egzamin zdawany powszechnie w trakcie piątego roku nauki w szkole średniej.



- organizację staży,
- organizację wsparcia finansowego,
- organizacja strojów na rozmowy o pracę.

Program Gateway okazał się wielkim sukcesem, pomagając setkom osób w poszukiwaniu zatrudnienia lecz podnoszeniu świadomości młodych ludzi. W latach 2004 – 2005 84% osób odwiedzających ośrodek Gateway, uzyskało pomoc w znalezieniu pracy.

The Prince's Trust program dla młodzieży w wieku 16-25 lat, organizował 12-tygodniowe szkolenia, pozwalające rozwijać pewność siebie, motywację dalszego rozwoju oraz umiejętności, niezbędne na rynku pracy. Program zakładał również doradztwo, które obejmowało szkolenie przygotowania do rozmowy kwalifikacyjnej oraz przygotowania CV i listu motywacyjnego.

Kompleksowe podejście procesu zmian społecznych objęło także realizację projektu Carrot, we współpracy Miasta Southwark (Council Southwark) z lokalną policją. Projekt ten miał na celu zaangażowanie młodych mieszkańców Southwark, zagrożonych przestępczością.

Projekt przyczynił się do zbudowania relacji między lokalną policją, przedstawicielami lokalnego biznesu a młodymi mieszkańcami Southwark.

Idea była prosta – zagospodarowanie wolnego czasu młodzieży. Poprzez udostępnienie dwóch autobusów , wyposażonych w szerokopasmowe łącze internetowe, sprzęt do komponowania muzyki, szeroki wybór oprogramowania do przetwarzania tekstu oraz produkcji sztuki, młodzież więcej czasu spędzała 'na pokładzie' autobusów niż 'na ulicach'.

Sukces jaki został osiągnięty w Southwark wynika z głębokiego zaangażowania nie tylko w poszczególne projekty, lecz także w szerzej rozumiany rozwoju społeczności lokalnej, edukację oraz rewitalizację dzielnicy.

### **3.2. Liverpool Vision**

Liverpool, a zwłaszcza jego śródmieście, wyludniał się począwszy od lat 70-tych XX wieku do początku dziewięćdziesiątych. Dodatkowym problemem było bezrobocie na poziomie 9,5% - dwa razy wyższe niż wskaźnik krajowy, w tym szczególnie długoletnie – 36% bezrobotnych (przy krajowym wskaźniku na poziomie 24%). Całe miasto znalazło się na 354 miejscu w Indeksie Wielokrotnej Deprywacji, jednak aż 70% jego mieszkańców mieszkało w 10% najbardziej zdegradowanych osiedli w Anglii. Przyczyny zapaści to negatywny wizerunek wśród inwestorów i deweloperów, brak pewności co do strategii rozwoju miasta oraz deficyty infrastrukturalne i przestarzały układ transportowy. Odzwierciedleniem tych



problemów był 29% wzrost wynajętej powierzchni handlowej w mieście w latach 1989 – 1999, podczas gdy w Wielkiej Brytanii wskaźnik ten wynosił średnio 41%<sup>19</sup>.

Przeprowadzono kilka dużych projektów, wykorzystując dostępne programy krajowe:

- Powstała Merseyside Development Corporation w 1981 r., która odpowiadała za rewitalizację doków. Projekt zakończył się w 1988 r. oddaniem do użytku centrum festiwalowego *International Garden Festival*.
- W latach 1992-1997 skorzystano z możliwości pozyskania grantu globalnego w ramach programu *City Challenge* i pozyskano z niego 37,5 mln £ na rewitalizację wschodniej części śródmieścia (4 tys. mieszkańców, 138 ha powierzchni). Była to typowa rewitalizacja obszarowa, nastawiona na fizyczną odnowę budynków i tworzenie nowej infrastruktury. Efekty były znaczne – poprawiono stan techniczny 700 mieszkań, utworzono 4 tys. miejsc pracy, zagospodarowano 14 ha terenów, wykreowano ponad 14 tys. m.kw. nowej powierzchni handlowej i wsparto ponad 380 nowych firm. Dzięki programowi udało się przyciągnąć do centrum miasta 112 mln £ prywatnego kapitału.
- W 1997 r. powołano Liverpool Ropewalks Partnership, spółkę odpowiedzialną za duży projekt rewitalizacji historycznej ulicy Duke Street, obejmujący znaczną powierzchnię śródmieścia w tym Chinatown i stare dzielnice składowo-magazynowe. Projekt obejmował różnorodne działania tworzące bazę do przekształcenia tego terenu w centrum kreatywnego biznesu – głównym elementem było wybudowanie siedziby FACT Centre for Film, Art and Creative Technology, wybudowano tu także nowe budynki edukacyjne Liverpool Community College. Dodatkowo powstały mieszkania, galerie handlowe i biura, a także nowo zaaranżowane przestrzenie publiczne.

Z powyższego wykazu działań można wywnioskować, że miasto przełamało negatywny trend, jednak najbardziej zdegradowane dzielnice Liverpoolu nadal utrzymywały się na najwyższych pozycjach indeksu deprivacji. Skutkiem tego był znaczny poziom przestępczości w zrewitalizowanych dzielnicach (liczba przestępstw do 1999 wzrosła o 122%), który odstraszał od korzystania z tych przestrzeni. Konieczne było przełamanie impasu i w rezultacie powstała strategia łącząca działania społeczne z dalszymi przekształceniami wielkoobszarowymi.

Efekty, jak pokazuje ewaluacja z 2005 r., są zróżnicowane. Wśród pozytywnych można wymienić wciąż głównie wynikające z biznesowego charakteru dzielnic śródmiejskich:

- wzrost liczby użytkowników przestrzeni publicznych (54 do 63% od początku procesu do 2005 r.), którzy uważają, że są one dobrze oświetlone,
- wzrost liczby użytkowników przestrzeni publicznych (31 do 39% od początku procesu do 2005 r.), którzy uważają, że przestrzeń publiczna jest czysta,

---

<sup>19</sup> Pringle S., 2005, *An evaluation of Liverpool Vision Ltd. Final report to Liverpool Vision Ltd*, Liverpool, s. 6.

- wzrosły czynsze biurowe (średnio ze 103 do 120 funtów za m<sup>2</sup>) i powierzchnia biurowa,
- wzrosły przeciętne zarobki pracowników zatrudnionych w śródmieściu o 18%,
- o około 7% wzrosła liczba miejsc pracy w śródmieściu.

Inne wskaźniki świadczą o częściowym sukcesie „społecznej” części strategii:

- wzrosła liczba młodych ludzi, którzy kończą obowiązkowy etap edukacji i przechodzą płynnie na wyższy stopień lub znajdują pracę – wzrost o 11% do 91,4%,
- spadła liczba osób utrzymujących się z zasiłku dla bezrobotnych o 7%,
- na stabilnym poziomie utrzymuje się poziom kwalifikacji zawodowych, uzyskany dzięki szkoleniom – na początku projektu wzrósł o 18%,
- wzrosła liczba mieszkańców dzielnic śródmiejskich o 6%,
- aktywność w budownictwie mieszkaniowym zwiększyła się pięciokrotnie na tym terenie,
- zwiększyła się liczba młodych ludzi w śródmieściu.

Negatywne oceny dotyczą przede wszystkim bezpieczeństwa:

- nie udało się ograniczyć przestępczości, a liczba osób, które czują się bezpiecznie nocą w przestrzeniach publicznych spadła do 34%,
- nie zmieniono liczby budynków zagrożonych zawaleniem w dzielnicach najbardziej zdegradowanych<sup>20</sup>.

Działania prowadzone w Liverpoolu dobrze ilustrują problemy związane z rewitalizacją brytyjską. Wielomilionowe projekty dopiero na końcu drogi otrzymują często społeczny filar, który ciężko zintegrować z już prowadzonymi działaniami, a opór lokalnej społeczności jest istotny.

### 3.3. Sheffield - Successful Neighbourhood Information System

W odniesieniu do bieżącego monitorowania warto przywołać przykład brytyjskiego miasta Sheffield (*Successful Neighbourhood Information System* – SNIS). System monitorowania obejmuje obszar całego miasta: 100 kwartałów miejskich, które opisywane są przy pomocy 45 wskaźników pogrupowanych w 7 głównych bloków:

- aktywność ekonomiczna,
- edukacja,
- mieszkalnictwo,
- środowisko,
- dostęp do usług,

---

<sup>20</sup> Tamże, passim.

- zdrowie i opieka społeczna,
- bezpieczeństwo<sup>21</sup>.

Na podstawie ważonych wskaźników konstruuje się tu także indeks, służący do kontroli procesów rozwoju miasta. Główne cele systemu to:

- wspieranie poprawy jakości usług miejskich,
- ułatwienie kontroli realizacji cząstkowych planów rozwoju miasta (*Local Area Agreements* - LAA),
- ułatwienie procesów decyzyjnych władzom lokalnym,
- zaspokojenie potrzeb informacyjnych NGO-sów, lokalnych związków i grup zawodowych.

W pewnym zakresie wadą systemu Sheffield jest to, że został on przez specjalistów, bez udziału reprezentantów władz lokalnych oraz społeczności lokalnej, system jednak ewoluuje, a jego użyteczność jest na tyle duża, że przeważa drobne niedopasowania do celów władz. Największym problemem w czasie konstrukcji systemu było pozyskanie danych wejściowych. Ciągłe są to dane niepełne, a wraz z zakończeniem projektu finansującego system ze środków zewnętrznych nie jest on już zasilany. System nie jest dostępny publicznie z uwagi na poufność zebranych informacji. Informacje, które można z niego uzyskać są podawane w postaci kart dotyczących poszczególnych kwartałów za określony rok, jednak w tym momencie są to jedynie dane historyczne. Centralne miejsce na karcie profilu zajmuje heptagram obrazujący sytuację w kwartale w odniesieniu do całego miasta w wymienionych zakresach.

---

<sup>21</sup> [http://www.sheffield.gov.uk/in-your-area/snis/about-snis\\_](http://www.sheffield.gov.uk/in-your-area/snis/about-snis_)



## PODSUMOWANIE

W opracowaniu przedstawiono zarys problemu mierzalnych skutków projektów rewitalizacyjnych, poczynając od ewaluacji programów na poziomie rządowych do wybranych trzech projektów – konkretnego projektu służącego rewitalizacji jednego z najbardziej zdegradowanych obszarów w Wielkiej Brytanii, kompleksowej strategii „ratunkowej” dla już zrealizowanych projektów rewitalizacyjnych oraz systemu monitorowania skutków rewitalizacji.

Wskaźniki stanowią część systemu monitorowania rewitalizacji. Powinny być one odpowiednio dobrane na etapie formułowania celów operacyjnych, które składają się na generalny cel projektu. Wskaźniki nie są jedynie podporządkowane celom dla ich weryfikacji, ale także współdefiniują je. Wskaźniki są dobrą miarą progresu podjętych działań w drodze do osiągnięcia określonego celu. Ponadto są porównywalne – zarówno w aspekcie przestrzennym, jak i czasowym. Niestety wskaźniki nie zawsze są dokładnie sprecyzowane i nie odzwierciedlają w pełni stopnia osiągnięcia celu. W przytoczonych przykładach skupiono się głównie na wskaźnikach rezultatu i opinii, ale także uwzględniono wskaźniki oddziaływania.

Wskaźniki rezultatu odnoszą się do bezpośrednich skutków realizowanego projektu dla beneficjentów. Mogą przedstawiać kwestie rzeczowe lub finansowe.

Wskaźniki opinii stanowią informację o opinii beneficjentów projektów rewitalizacji. Często są źródłem danych trudno dostępnych i niemożliwych do zmierzenia za pomocą wskaźników efektu. Ich analiza opiera się na zebranych danych bezpośrednio od określonej grupy osób najczęściej zebranych w ramach badań ankietowych.

Wskaźniki oddziaływania odnoszą się do efektów oddziałujących w dłuższej perspektywie czasu. Wyróżnia się wskaźniki oddziaływania bezpośredniego, które mierzą efekty bezpośredniego wpływu podjętych działań na sytuację beneficjentów po upływie pewnego okresu czasu, oraz wskaźniki oddziaływania globalnego, które charakteryzują długotrwałe efekty, które wpływają na większą populację. Są one szczególnie istotne w przypadku oceny kosztów zaniechanych działań bądź szacowania unikniętych kosztów, np. w przypadku projektu Possil Park Estate w Glasgow dzięki uwzględnieniu w ewaluacji spadku wandalizmu udało się zaoszczędzić 200 tys. funtów.

Problem mierzalności skutków rewitalizacyjnych jest jednak dużo szerszy, poczynając od technik ewaluacyjnych do fundamentalnych problemów – uzyskiwania danych wejściowych oraz mierzalności wpływu.

## BIBLIOGRAFIA

1. Andersson R., 2006, 'Breaking Segregation' – Rhetorical Construct or Effective Policy? *The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden*, „Urban Studies“, vol.43, nr 4, s. 793-794.
2. BMVBS/BBR, 2007, *Integrated Urban Development – a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe*, BBR-Online-Publikation 09/2007, Bonn, s. 26.
3. BMVBS/BBR, 2007, Städtebauliche Aufwertungsstrategien in benachteiligten Stadtquartieren, BBR-Online-Publikationen, nr 5.
4. Breitfuss A. i in., 2004, *Städtestrategien gegen Armut and soziale Ausgrenzung. Herausforderungen für eine sozialverträgliche Stadterneuerungs-und Stadtentwicklungspolitik*, durch stadt+raum, Verein für raumbezogene Sozialforschung, Arbeiterkammer Wien, Wien.
5. Burton P., 1997, *Urban policy and the myth of progress*, „Policy&Politics“, 25, s. 421-436.
6. Gripaios P., 2002, *The Failure of Regeneration Policy in Britain*, „Policy Review Section“, s. 568-577.
7. Häußermann H., 2002, Global, lokal, sozial. Von der Unteilbarkeit der Stadt, [w:] Walther U.-J.(red.), 2002, *Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?*, Leske + Budrich, Opladen, s. 71-86.
8. Jacquier C., 2005, *On Relationship between Integrated Policies for Sustainable Development and Urban Governance*, „Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie“, vol. 96, nr 4, s. 363-376.
9. Liebmann H., 2007, Evaluation des Programms Stadtumbau Ost: Stand und erste Ergebnisse, Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Potsdam.
10. Pringle S., 2005, *An evaluation of Liverpool Vision Ltd. Final report to Liverpool Vision Ltd*, Liverpool.
11. Smith G., 1999, *Area-based Initiatives: The rationale and options for area targeting*, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, London, s. 29-31.
12. Tyler P., Rhodes J. i in., 2007, *The Single Regeneration Budget: final evaluation*, „Urban Research Summary“, 25.
13. <https://www.pwc.co.uk/assets/pdf/southwark-case-study.pdf>
14. [http://www.sheffield.gov.uk/in-your-area/snis/about-snis\\_](http://www.sheffield.gov.uk/in-your-area/snis/about-snis_)