

*Wojciech Jarczewski*

Instytut Rozwoju Miast, ul. Cieszyńska 2, 30-015 Kraków, e-mail: jarczewski@poczta.fm

*Magdalena Dej*

Uniwersytet Jagielloński, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, ul. Gronostajowa 7, 30-387 Kraków, e-mail: magdadej@gmail.com

## **REWITALIZACJA 2.0. DZIAŁANIA REWITALIZACYJNE W REGIONALNYCH PROGRAMACH OPERACYJNYCH 2007–2013 – OCENA W KONTEKŚCIE NOWEGO OKRESU PROGRAMOWANIA<sup>1</sup>**

**Streszczenie:** Fundusze unijne, które w latach 2007–2013 zasiły polską gospodarkę, w pewnej części wykorzystane zostały także na działania rewitalizacyjne. Niemniej ranga tych działań w poszczególnych województwach nie była jednakowa, o czym świadczy m.in. umiejscowienie rewitalizacji w Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO) oraz wielkość przewidzianych na nią środków. Istotna **różnica zaobserwowana została w odniesieniu** do procedury naboru projektów. Procedura ta, prześledzona na przykładzie województw dolnośląskiego, małopolskiego i podkarpackiego, w znacznym stopniu zadecydowała o ostatecznym efekcie rewitalizacji w skali regionalnej, różnicując rodzaj beneficjentów, a także liczbę i wielkość dofinansowanych projektów. Wnioski płynące z przeprowadzonej analizy nabierają szczególnego znaczenia w perspektywie nowego okresu programowania 2014–2020.

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja, Regionalne Programy Operacyjne (RPO), fundusze UE.

## **REVITALIZATION 2.0. REVITALIZATION PROJECTS IN THE REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES 2007–2013 – ASSESSMENT IN THE CONTEXT OF THE NEW PROGRAMMING PERIOD**

**Abstract:** EU Funds received by the Polish economy in 2007–2013 in some part have also been used for revitalization activities. However, the rank of these activities was not the same in particular regions, as evidenced by, among others, the rank of revitalization in the Regional Operational Programmes and the amount of funds earmarked for regeneration. A significant difference was observed in relation to the selection process of the projects. This procedure examined on the examples of the Lower Silesia, Lesser Poland and Podkarpackie voivodships determined the final result of the revitalization at the regional scale, varying the type of beneficiaries, as well as the number and size of co-financed projects. Conclusions that follow from the analysis become particularly important in view of the new programming period 2014–2020.

**Keywords:** revitalization, Regional Operational Programmes (ROPs), European Funds.

---

<sup>1</sup> Artykuł został przygotowany na podstawie wyników badań przeprowadzonych w ramach ekspertyzy opracowanej przez Instytut Rozwoju Miast dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w 2013 r. pt. *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach – propozycje zmian prawnych*.

Struktury przestrzenne miast, rozumiane jako relacja między elementami morfologicznymi, funkcjonalnymi, demograficznymi i społecznymi, nie są trwałe i ulegają stałym przekształceniom (zob. Liszewski 2012). Niektóre miasta lub ich części dynamicznie się rozwijają, inne stagnują lub popadają w kryzys. Wielkie przemiany struktur przestrzennych miast zachodzące w okresie PRL-u, a później także po roku 1990, spowodowały, że pojawiły się miasta lub ich dzielnice, które z różnych powodów straciły zdolność do samopodtrzymywalnego rozwoju i zaczęły popadać w pogłębiający się kryzys (zob. Ziobrowski, Jarczewski 2010). W zachodnioeuropejskich i północnoamerykańskich miastach wypracowano liczne mechanizmy mające na celu zatrzymanie i odwrócenie negatywnych trendów degradacji miast. Zabiegom tym, mniej więcej pod koniec lat 80. XX w., nadano nazwę „rewitalizacja” (*urban regeneration*; Gotham 2001; Hall 2007), choć koncepcja zintegrowanej interwencji dla wsparcia rozwoju fragmentów miast była rozwijana już od lat 50. i 60. (zob. Tallon 2010). Podstawowymi cechami wyróżniającymi rewitalizację, zgodnie z klasycznym już dzisiaj ujęciem P. Roberta i J. Sykesa (2000), są:

- kompleksowość interwencji w reakcji na wieloczynnikowe źródła problemów degradacji;
- maksymalna budowa różnego rodzaju partnerstw;
- rozwój oparty na istniejących zasobach;
- włączanie lokalnej społeczności;
- ochrona dziedzictwa materialnego;
- ochrona środowiska przyrodniczego ze szczególnym naciskiem na energooszczędność.

W polskich miastach, po 2000 r., w coraz większej skali zaczęto wykorzystywać mechanizmy rewitalizacji. W szczególności opierano się na doświadczeniach francuskich (zob. Skalski 2009), a także niemieckich (zob. Bryx, Jadach-Sepioło 2009) i brytyjskich (zob. Guzik 2009). W 2000 r. przyjęto *Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego 2001–2006*, w której pierwszy raz rewitalizacja została uwzględniona jako element planowania strategicznego. Wykorzystując środki przedakcesyjne, a po wejściu do UE – także pieniądze w ramach 16 Zintegrowanych Programów Operacyjnych Rozwoju Regionalnego (ZPORR), umożliwiono miastom planowanie i realizowanie projektów rewitalizacyjnych.

Ta pierwsza „fala” rewitalizacji, choć niepozbawiona licznych mankamentów, okazała się jednak sukcesem (zob. Siemiński, Topczewska 2009; Jarczewski 2009; Jadach-Sepioło 2010), co spowodowało, że w okresie programowania 2007–2013 wielokrotnie zwiększono środki na ten cel. Spośród 16 polskich regionów tylko jeden – województwo podlaskie – nie włączył rewitalizacji do swojego RPO.

Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest opisanie mechanizmów alokacji funduszy dedykowanych rewitalizacji w RPO w okresie 2007–2013. Cel ten zdecydowano się osiągnąć, analizując kilka źródeł danych:

- na pierwszym etapie przeanalizowano zapisy dotyczące rewitalizacji we wszystkich 16 Regionalnych Programach Operacyjnych;

- na drugim etapie analizie poddano dane udostępnione przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dotyczące faktycznych alokacji środków z RPO na rewitalizację;
- na trzecim etapie na podstawie analiz w trzech różnych województwach (małopolskim, podkarpackim i dolnośląskim) opisane zostały procedury przygotowania lokalnych programów rewitalizacyjnych (LPR), a także procesy naboru projektów.

Tak zaprojektowane badania pozwoliły na wskazanie rekomendacji, które mogą być przydatne w kolejnym okresie programowania, na lata 2014–2020.

### **Rewitalizacja w Regionalnych Programach Operacyjnych województw**

Przed przystąpieniem do właściwej analizy konieczne jest określenie miejsca rewitalizacji w Regionalnych Programach Rewitalizacyjnych. To zaś nie jest możliwe bez uprzedniego sprecyzowania, które działania można uznać za rewitalizacyjne. Warto bowiem zauważyć, że pojęcie to stosowane jest obecnie powszechnie, a przez to nadużywane i rozumiane często nieprawidłowo, na podobnej zasadzie jak pojęcie „ekologia/ekologiczny” (zob. Czarnecki 2009).

W artykule przyjęto zasadę, że ze wszystkich działań i poddziałań w ramach osi priorytetowych programów rewitalizacyjnych poszczególnych województw za rewitalizacyjne będą uznawane te, w odniesieniu do których na etapie aplikowania o dofinansowanie projektu konieczna była zgodność z Lokalnym Programem Rewitalizacji (LPR) lub ich lokalizacja na obszarze objętym takim dokumentem.

Analiza zapisów RPO dla wszystkich regionów prowadzi do wniosku o bardzo szerokim sposobie ujmowania rewitalizacji w tych dokumentach. Jednocześnie jej rozumienie nawiązywało w nich do definicji wypracowanej w ramach projektu badawczego zamawianego pt. *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*: „Rewitalizacja jest to skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju” (Jarczewski 2009, s. 22).

Możliwe jest uchwycenie pewnych elementów wspólnych dla 15 regionów, w których rewitalizacja została zaplanowana. Po pierwsze, jest ona postrzegana jako proces mający prowadzić do szerokich zmian na obszarze przewidzianym do rewitalizacji i nie ograniczać się wyłącznie do działań urbanistyczno-architektonicznych. Po drugie, przekształcenia będące efektem rewitalizacji mają mieć charakter zmian jakościowych, nie tylko ilościowych. Po trzecie zaś, postuluje się postrzeganie działań rewitalizacyjnych jako impulsu do pobudzania samopodtrzymującego się rozwoju terenów, na których mają być prowadzone.

## Działania rewitalizacyjne w kontekście celów priorytetowych RPO

Analiza zapisów Regionalnych Programów Operacyjnych dla 15 województw umożliwia wyróżnienie czterech typów regionów w zależności od tego, w jaki sposób działania rewitalizacyjne wpisują się w cele priorytetowe. W części województw rewitalizacja stanowi główny cel całej osi priorytetowej RPO. Jest to najczęstszy przypadek zaobserwowany w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim, opolskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim (tabela 1). W kolejnej grupie regionów działania rewitalizacyjne są jednym z elementów mających na celu wzmocnienie pozycji miast – dotyczy to województw lubelskiego, mazowieckiego i pomorskiego. W jeszcze innych traktuje się je jako element wzmocnienia spójności wewnątrzregionalnej (małopolskie, podkarpackie), przy czym na Podkarpaciu rewitalizacja stanowi jedyny element realizacji tego celu, co sprawia, że może być ono zaliczone do pierwszej grupy województw.

Są wreszcie regiony, w których rewitalizacja ma się przyczyniać do osiągnięcia innych kluczowych celów zapisanych w RPO – poprawy w zakresie infrastruktury społecznej (lubuskie) lub zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich (śląskie). W województwie podlaskim nie przewidziano natomiast rewitalizacji w żadnej z osi priorytetowych.

Co istotne, miejsce rewitalizacji w strukturze RPO nie idzie w parze z faktycznym jej znaczeniem wyrażanym choćby wielkością nakładów finansowych na ten cel. I tak, wielkość środków na projekty rewitalizacyjne była największa w województwie śląskim (rycina 1), w którym rewitalizacja nie stanowiła głównego celu priorytetu (tabela 1), podczas gdy np. w województwie opolskim panowała zgoła odmienna sytuacja.

### Nakłady na rewitalizację – wielkość i struktura

O ile samo umiejscowienie rewitalizacji w strukturze RPO nie wskazuje na rzeczywiste znaczenie, jakie przypisuje się jej w polityce władz regionalnych, o tyle wielkość środków finansowych przeznaczanych na te działania jest dobrym tego miernikiem. W dalszej części opracowania przeanalizowano dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat wielkości funduszy unijnych przeznaczonych na kategorię interwencji nr 61 (*Zintegrowane projekty dla odnowienia obszarów miejskich/wiejskich*), jak również liczby i wartości projektów w ramach tej kategorii, według województw. Poniższe analizy odnoszą się w związku z tym tylko do kategorii nr 61, choć autorzy mają świadomość, że część działań związanych z rewitalizacją była finansowana także w ramach innych kategorii interwencji.

Globalna wielkość alokacji finansowej na projekty rewitalizacyjne przekroczyła nieznacznie 1 mld euro i było to 5,8% całkowitych środków RPO wszystkich województw. Łączna wartość wszystkich sfinansowanych projektów w Polsce wyniosła 1,79 mld euro. Największą ich wartość sumaryczną odnotowano w województwie śląskim (rycina 1).

Tab. 1. Działania rewitalizacyjne w strukturze RPO województw

**I. CEL GŁÓWNY PRIORYTETU: REWITALIZACJA**

REGION	PRIORYTET	DZIAŁANIA
DOLNOŚLĄSKIE	9. Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich, na terenie Dolnego Śląska	9.1. Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców 9.2. Wsparcie dla przedsiębiorców w zakresie mieszkalnictwa w miastach poniżej 10 tys. mieszkańców
KUJAWSKO-POMORSKIE	7. Wspieranie przemian w miastach i obszarach wymagających odnowy	7.1. Rewitalizacja zdegradowanych dzielnic miast 7.2. Adaptacja do nowych funkcji społeczno-gospodarczych terenów poprzemysłowych i powojaskowych
ŁÓDZKIE	6. Odnowa obszarów miejskich	6.1. Rewitalizacja obszarów problemowych 6.2. Renowacja substancji mieszkaniowej
OPOLSKIE	6. Aktywizacja obszarów miejskich i zdegradowanych	6.1. Rewitalizacja obszarów miejskich 6.2. Zagospodarowanie terenów zdegradowanych
ŚWIĘTO-KRZYSKIE	6. Wzmocnienie ośrodków miejskich i rewitalizacja małych miast	6.1. Wzmocnienie regionalnych i sub-regionalnych ośrodków wzrostu 6.2. Rewitalizacja małych miast
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	4. Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast	4.1. Humanizacja blokowisk 4.2. Rewitalizacja miast 4.3. Restrukturyzacja terenów powojaskowych i poprzemysłowych
WIELKOPOLSKIE	4. Rewitalizacja obszarów problemowych	4.1. Rewitalizacja obszarów miejskich 4.2. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów poprzemysłowych i powojaskowych

**II. CEL GŁÓWNY PRIORYTETU: SPÓJNOŚĆ WEWNĄTRZREGIONALNA**

REGION	PRIORYTET	DZIAŁANIA
MAŁOPOLSKIE	6. Spójność wewnątrzregionalna	6.1. Rozwój miast
PODKARPACKIE	7. Spójność wewnątrzregionalna	7.1. Rewitalizacja miast 7.2. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych 7.3. Aktywizacja obszarów zmarginalizowanych gospodarczo

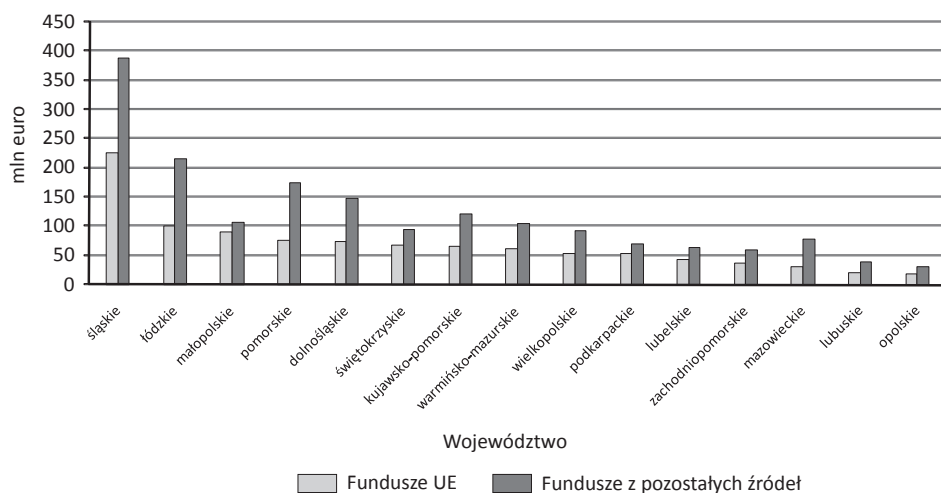
### III. CEL GŁÓWNY PRIORYTETU: WZMOCNIENIE ROLI MIAST W REGIONIE

REGION	PRIORYTET	DZIAŁANIA
LUBELSKIE	3. Atrakcyjność obszarów miejskich i tereny inwestycyjne	3.2. Rewitalizacja zdegradowanych terenów miejskich
MAZOWIECKIE	5. Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu	5.2. Rewitalizacja miast
POMORSKIE	3. Funkcje miejskie i metropolitalne	3.2. Wzrost atrakcyjności przestrzeni miejskiej 3.3. Infrastruktura rozwoju miast – wsparcie pozadotacyjne

### IV. INNE CELE

REGION	PRIORYTET	DZIAŁANIA
LUBUSKIE	4. Rozwój i modernizacja infrastruktury społecznej	4.3. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich
ŚLĄSKIE	6. Zrównoważony rozwój miast	6.2. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych
ZACHODNIO-POMORSKIE	5. Turystyka, kultura i rewitalizacja 6. Rozwój funkcji metropolitalnych	5.5. Rewitalizacja 6.6. Rewitalizacja na obszarze metropolitalnym

Uwaga: w RPO województwa podlaskiego w ogóle nie przewidziano działań rewitalizacyjnych.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie RPO województw na lata 2007–2013.



Ryc. 1. Alokacja funduszy UE oraz środków z pozostałych źródeł na projekty rewitalizacyjne (kategoria interwencji nr 61) według województw

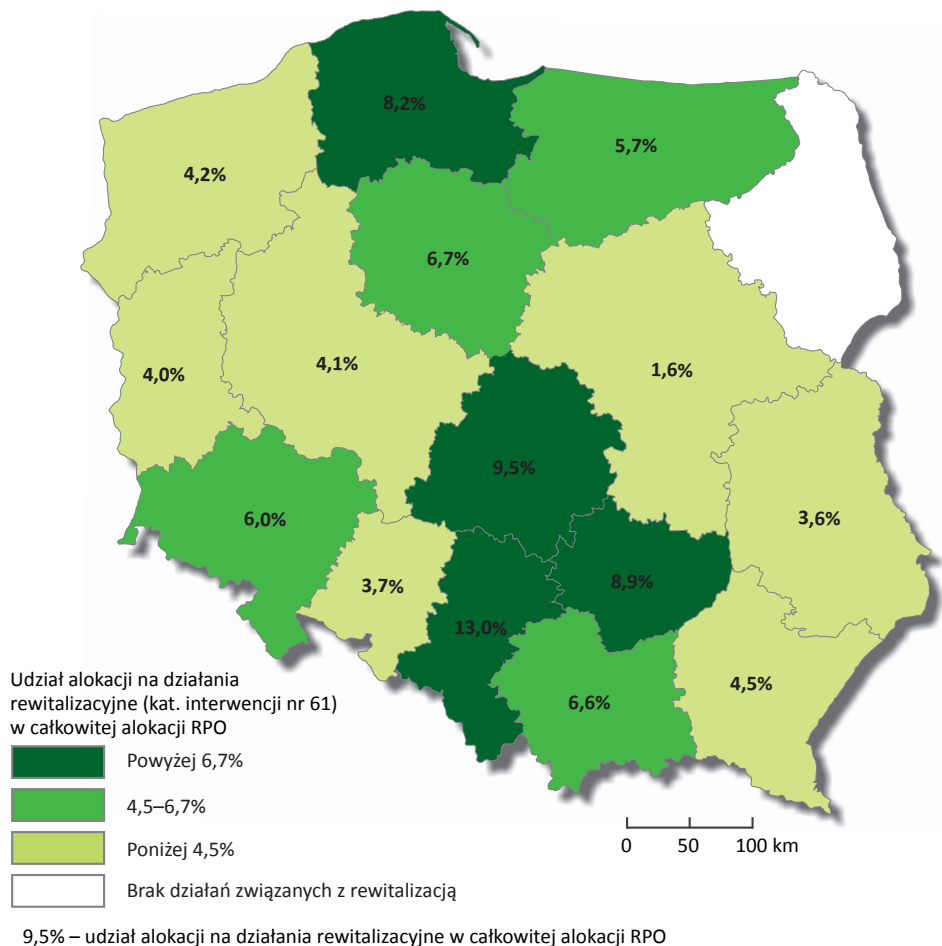
Uwaga: obliczeń wielkości alokacji dokonano, przyjmując średni kurs 1 euro na poziomie 4,2 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z 28 lutego 2013 r., MRR.

Zwracają uwagę bardzo duże różnice regionalne w wielkości środków przeznaczanych na rewitalizację. Oprócz województwa śląskiego, w którym wyniosły one 226,3 mln euro, nakłady te były wysokie także w województwie łódzkim, choć ich wartość była już dwukrotnie niższa (99,7 mln euro). Jeszcze mniejsze były one w województwach: małopolskim, pomorskim i dolnośląskim, w każdym przypadku przekraczając jednak 70 mln euro. Wyraźnie niższe nakłady odnotowano w lubuskim (20 mln euro) i opolskim (18 mln euro). W województwie podlaskim nie wykorzystano na takie działania żadnych środków.

Całkowita, bezwzględna wielkość alokacji na działania rewitalizacyjne według regionów daje inny obraz aniżeli udział tych środków w całkowitej wielkości alokacji w RPO. Także i w tym ujęciu najlepiej wypada województwo śląskie (13%) a najgorzej, pomijając Podlasie, mazowieckie (1,6%) (rycina 2).

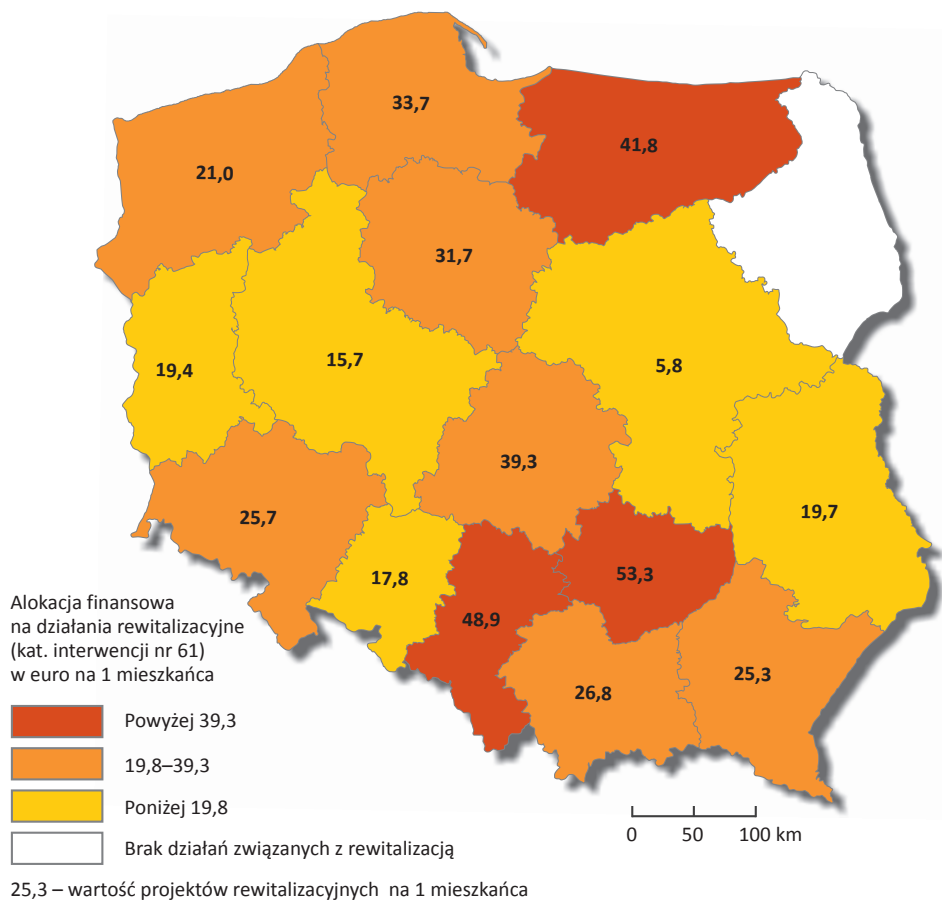
Wielkość alokacji *per capita* (rycina 3) daje jeszcze nieco inny obraz. Najlepiej wypada tu województwo świętokrzyskie, w którym średnio na mieszkańca na działania rewitalizacyjne wydatkowano 53,3 euro, a w dalszej kolejności śląskie (48,9 euro) oraz warmińsko-mazurskie (41,8 euro). Zarazem jednak w województwach lubelskim, lubuskim, opolskim, wielkopolskim i mazowieckim kwoty te były wyraźnie mniejsze, w żadnym przypadku nie przekraczając 20 euro na mieszkańca.



Ryc. 2. Wielkość nakładów na rewitalizację (kategoria interwencji nr 61) w całkowitej alokacji RPO

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z 28 lutego 2013 r., MRR.



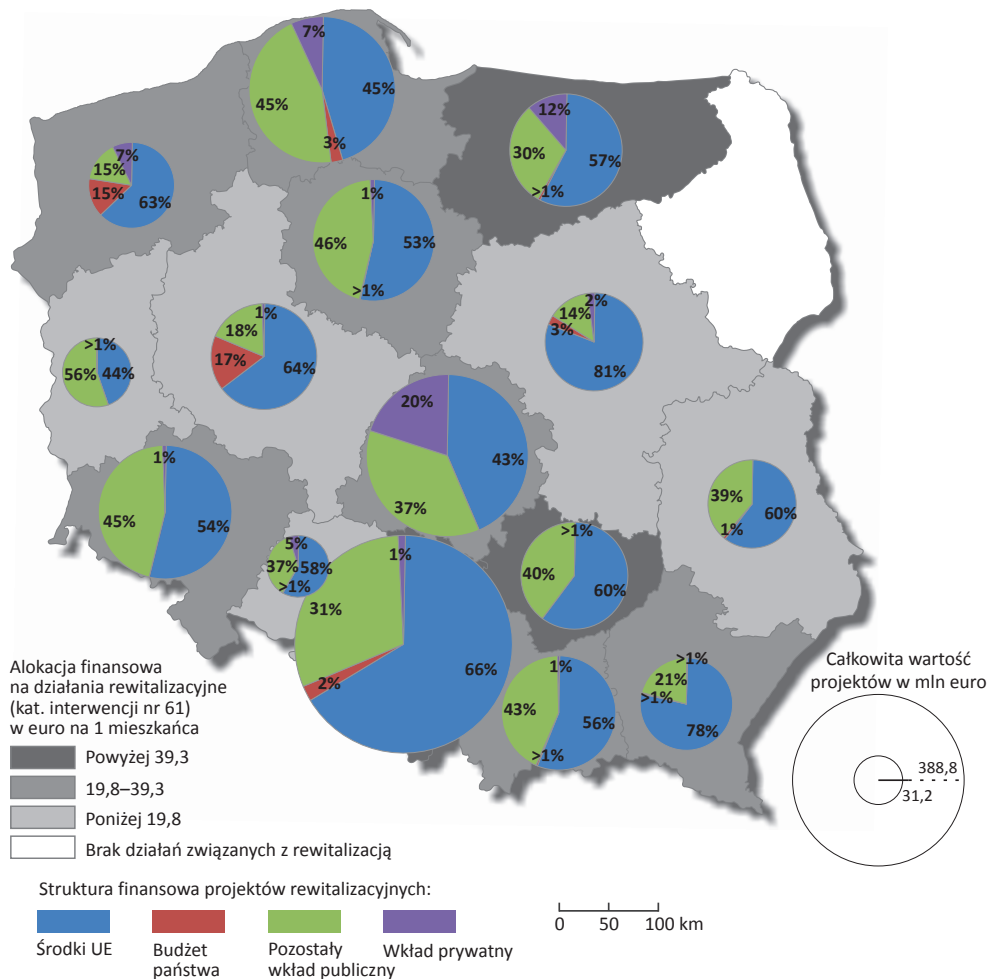


Ryc. 3. Nakłady finansowe na rewitalizację (kategoria interwencji nr 61) *per capita* według województw

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z 28 lutego 2013 r., MRR.

Tak jak w przypadku innych projektów finansowanych z RPO na całkowitą wielkość alokacji składają się pieniądze, które mogą pochodzić z trzech źródeł: Unii Europejskiej (w tym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności), publicznych funduszy krajowych (budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego), a także pieniędzy prywatnych inwestorów. W większości regionów zdecydowaną część wkładu stanowiły fundusze UE, przy czym największy ich udział – 81% – odnotowano w mazowieckim, a na poziomie co najmniej 60% – w podkarpackim, śląskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim i lubelskim (rycina 4).

Duży wkład funduszy pochodzących z budżetów gmin w przypadku projektów realizowanych w województwach pomorskim i lubuskim sprawia, że udział funduszy UE jest tam relatywnie mały i nie przekracza 50%. Z kolei w wielkopolskim i zachodniopomorskim zwraca uwagę znaczący udział środków z budżetu państwa, w łódzkim i warmińsko-mazurskim zaś – pieniędzy inwestorów prywatnych.



Ryc. 4. Struktura nakładów na rewitalizację według źródeł finansowania w ujęciu regionalnym

Uwaga: obliczeń wielkości alokacji dokonano, przyjmując średni kurs 1 euro na poziomie 4,2 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z 28 lutego 2013 r., MRR.

Nie tylko wielkość nakładów finansowych, lecz także liczba projektów i ich średnia wartość różnicują regiony w zakresie wielkości nakładów na rewitalizację (tabela 2). Najwięcej projektów udało się zrealizować na Dolnym Śląsku – 218, z czego 23 we Wrocławiu. Nie były to jednak projekty duże – średnia wartość każdego z nich wyniosła ok. 670 tys. euro, podczas gdy np. w województwach łódzkim czy wielkopolskim było to ponaddziesięciokrotnie więcej (odpowiednio 6,6 oraz 11,5 mln euro). Zwraca uwagę przypadek województwa wielkopolskiego, gdzie zrealizowano zaledwie kilka, jednak bardzo dużych, kosztownych projektów. Zupełnie inną specyfikę ma województwo pomorskie odznaczające się największą powszechnością działań rewitalizacyjnych – przeprowadzono je aż w 85 miejscowościach.

Tab. 2. Zestawienie wartości i liczby projektów rewitalizacyjnych (kategoria interwencji nr 61) w poszczególnych województwach

Województwo	Całkowita wartość projektów (w mln euro)	Liczba projektów	Średnia wartość projektu (w mln euro)	Liczba miejscowości, w których realizowane były projekty	Liczba projektów w mieście wojewódzkim
Dolnośląskie	146,95	218	0,67	37	23
Kujawsko-pomorskie	121,49	91	1,34	31	15 (B)/18 (T)
Lubelskie	64,02	29	2,21	17	9
Lubuskie	38,98	18	2,17	12	2 (GW)/3 (ZG)
Łódzkie	216,03	33	6,55	21	8
Małopolskie	107,18	55	1,95	50	2
Mazowieckie	78,93	25	3,16	18	5
Opolskie	31,20	29	1,08	17	7
Podkarpackie	70,21	83	0,85	48	2
Pomorskie	175,66	163	1,08	85	7
Śląskie	388,76	69	5,63	50	3
Świętokrzyskie	93,84	61	1,54	56	2
Warmińsko-mazurskie	103,98	102	1,02	33	28
Wielkopolskie	91,71	8	11,46	8	1
Zachodniopomorskie	60,56	32	1,89	18	4
<b>Ogółem</b>	<b>1789,49</b>	<b>1016</b>	<b>1,76</b>	<b>501</b>	<b>139</b>

Objaśnienia skrótów: B – Bydgoszcz, T – Toruń, GW – Gorzów Wielkopolski, ZG – Zielona Góra.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z 28 lutego 2013 r., MRR.

## Rewitalizacja w Regionalnych Programach Operacyjnych województw małopolskiego, podkarpackiego i dolnośląskiego

Różne podejścia i założenia poczynione w Uszczegółowieniach RPO poszczególnych regionów poskutkowały brakiem jednego spójnego podejścia do finansowania rewitalizacji na szczeblu regionalnym w Polsce, a tym samym – bardzo różnych efektów podejmowanych działań rewitalizacyjnych. W niniejszym artykule zdecydowano się na analizę przykładu trzech województw: dolnośląskiego, podkarpackiego i małopolskiego. Ze wstępnej analizy wynikało, że te trzy regiony reprezentują trzy główne typy podejścia do programowania rewitalizacji w RPO. Na Podkarpaciu przyjęto bardzo liberalne zasady, pozwalające składać aplikacje o środki wszystkim podmiotom kwalifikowanym, w Małopolsce przyjęto skrajnie restrykcyjne zasady umożliwiające realnie pozyskanie jednego lub dwóch projektów rewitalizacyjnych przez jedno miasto, a na Dolnym Śląsku zastosowano innowacyjne podejście polegające na całkowitej niemal rezygnacji z konkursowego trybu dzielenia **środków na rewitalizację na rzecz negocjowania listy projektów przeznaczonych do dofinansowania**.

Przed przystąpieniem do właściwej analizy trzech wymienionych regionów na podstawie wywiadów z urzędnikami uczestniczącymi w procedurze naboru projektów, przeanalizowano liczne dokumenty, w tym: Regionalne Programy Operacyjne wraz z Uszczegółowieniami, a także dokumentację związaną z opracowywaniem zarówno Lokalnych Programów Rewitalizacji (m.in. regulaminy oraz wytyczne), jak i projektów (m.in. dokumentację związaną z naborem projektów i wyniki naborów).

### Przygotowanie i ocena Lokalnych Programów Rewitalizacji

Istnienie Lokalnych Programów Rewitalizacji dla określonego obszaru miasta w przypadku każdego z trzech analizowanych województw stanowiło warunek konieczny ubiegania się o pieniądze na rewitalizację. Regiony te wyraźnie różniły się natomiast między sobą pod względem procedur akceptacji LPR-ów przez poszczególne Urzędy Marszałkowskie.

Na Dolnym Śląsku przygotowana została specjalna instrukcja do opracowywania tych dokumentów. Na pierwszym etapie, po wypracowaniu wstępnego kształtu takiego dokumentu, był on dyskutowany między przedstawicielami władz samorządowych poszczególnych miast a Urzędem Marszałkowskim. Dyskusji tej podlegała zwłaszcza lista projektów rekomendowanych przez władze miast do rewitalizacji. To Urząd Marszałkowski w ostateczności akceptował końcowy kształt Lokalnych Programów Rewitalizacji.

Inne podejście w tym temacie zaprezentowały władze województwa małopolskiego. W tym regionie zastosowano bowiem precyzyjne wytyczne w postaci instrukcji do przygotowania Lokalnych Programów Rewitalizacji, które jednak w praktyce traktowano jako pewne ogólne ramy, od których możliwe były odstępstwa. Niemniej miasta ubiegające się o dofinansowywanie projektów rewitalizacyjnych starały się ściśle ich przestrzegać. W Małopolsce LPR-y objęte były

procedurą oceny merytorycznej, która wchodziła w skład ewaluacji poszczególnych projektów.

Na Podkarpaciu Lokalne Programy Rewitalizacji opracowywane były według określonych wytycznych i stanowiły jeden z elementów dokumentacji projektowej dla każdego składanego projektu. W związku z tym ich uchwalenie było wymagane w pierwszej kolejności.

### Programowanie partnerstw i koordynacja projektów

Dla realizacji działań rewitalizacyjnych ogromnie istotne znaczenie ma szeroko rozumiana partycypacja społeczna, która objawia się m.in. poprzez angażowanie partnerów zewnętrznych oraz wykorzystywanie pieniędzy z dodatkowych źródeł (zob. Janas, Jarczewski 2010). Także i pod tym względem zarysowują się wyraźne różnice między trzema analizowanymi regionami (tabela 3).

Na Dolnym Śląsku władze miejskie, dysponując określoną ilością środków finansowych, mogły rekomendować dowolną liczbę projektów, przy czym nie miało znaczenia, czy są to projekty „miejskie”, czy proponowane przez partnerów zewnętrznych. O finansowanie mogły ubiegać się jedynie projekty, które wpisane zostały do Lokalnych Programów Rewitalizacji. Liczba projektów realizowanych w poszczególnych miastach znacząco się różniła, np. we Wrocławiu dofinansowano 43 projekty rewitalizacyjne, podczas gdy w Wałbrzychu było ich o 14 więcej.

Pod względem włączania partnerów zewnętrznych najbardziej niekorzystnie prezentują się przepisy województwa małopolskiego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że dla każdego ośrodka miejskiego ustalone zostało ograniczenie w postaci maksymalnie dwóch aplikacji projektowych dla jednego programu rewitalizacji. Jednocześnie władze miejskie podejmowały starania, by projekty te składane były przez urząd miasta. W rezultacie tylko w nielicznych miastach projekty realizowały podmioty zewnętrzne, a jeśli już tak się działo, to były to przedsięwzięcia znacznie mniejsze od inicjatyw „miejskich”. Wyjątkowa pod tym względem sytuacja miała miejsce w Wolbromiu. Ponadto powszechną praktyką ze strony władz miejskich było zniechęcanie potencjalnych inwestorów do starania się o pieniądze na działania rewitalizacyjne, dążąc do wyeliminowania konkurencji już na etapie opracowywania Lokalnych Programów Rewitalizacji.

Jeszcze inna sytuacja istniała w województwie podkarpackim, w którym doszło do najszerszego konkurowania ze sobą projektów. W tym bowiem regionie o dofinansowanie mógł się starać każdy projekt wpisany do LPR-u przez uprawniony podmiot. W rezultacie miała miejsce sytuacja konkurowania ze sobą projektów z różnych miast. Skutkiem takich zapisów było przeznaczanie środków dla najlepiej ocenionych projektów, nie zaś dla konkretnych miast. Realizowane przedsięwzięcia rewitalizacyjne w żaden sposób nie były powiązane z wielkością konkretnych miast czy ich rangą w hierarchii osadniczej ani też ze skalą ich degradacji. W rezultacie w takich miastach jak Rzeszów czy Mielec zrealizowano po dwa projekty, podczas gdy w Przemyślu aż trzynaście. Trzeba jednak zauważyć, że w tym ostatnim ośrodku przedsięwzięcia te nie pozostawały ze sobą

w żadnym związku, władze miejskie nie miały zaś możliwości wpływania na ich kształt czy koordynacji poszczególnych działań ze sobą.

### Procedury naboru projektów

Odrębnej uwagi wymaga sama procedura naboru projektów. Była ona różna w każdym z analizowanych regionów, przy czym w Małopolsce i na Podkarpaciu ograniczyła się tylko do jednego naboru, gdyż wraz z nim dostępne środki zostały wyczerpane. Z kolei na Dolnym Śląsku odbyły się w sumie trzy nabory projektów, przy czym dwa pierwsze zagospodarowywały fundusze przyznane na działania rewitalizacyjne, trzeci zaś miał na celu wykorzystanie pieniędzy, które nie zostały zagospodarowane w ramach dwóch wcześniejszych naborów (łącznie ok. 10% całkowitej wartości funduszy przeznaczonych na rewitalizację). Miał on charakter otwarty, co oznacza, że o dofinansowanie mogły ubiegać się wszystkie projekty figurujące w poszczególnych Lokalnych Programach Rewitalizacji.

Przyjęte w poszczególnych regionach odmienne procedury naborów przełożyły się na ich wyniki. I tak, w województwie małopolskim zrealizowano w sumie 47 projektów (tabela 3), których wartość była jednak, w zestawieniu z porównywanymi regionami, największa. Na Podkarpaciu mimo większej liczby zrealizowanych projektów (59) ich wartość była o 35% mniejsza niż w sąsiednim województwie. Z kolei w województwie dolnośląskim środki na rewitalizację wydatkowano w ramach 300 projektów, a ich sumaryczna wartość była o ok. 35 mln euro wyższa niż w Małopolsce.

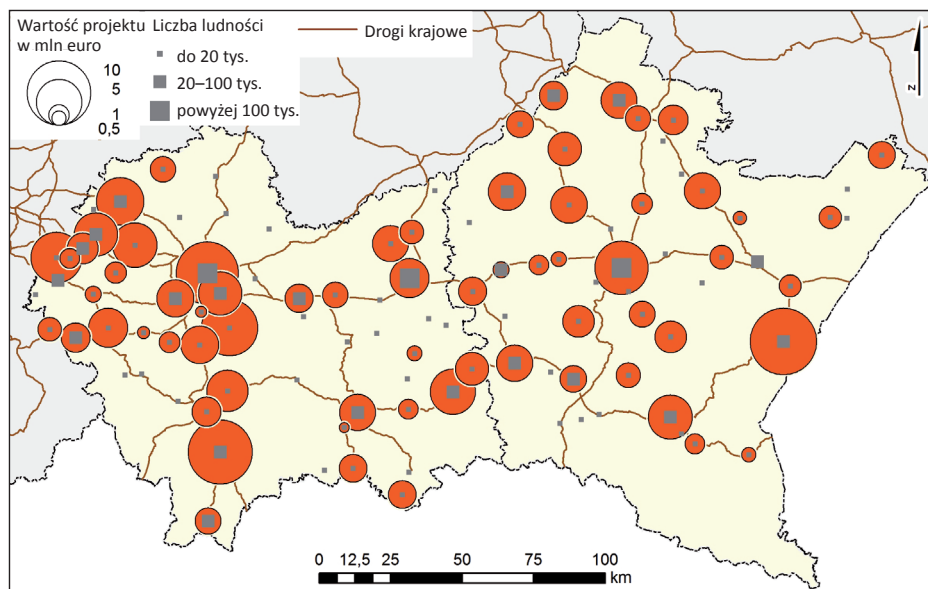
Istotnym elementem różnicującym analizowane regiony jest związek wielkości środków przeznaczanych na rewitalizację z liczbą mieszkańców czy rangą

Tab. 3. Wytyczne regulujące liczbę projektów składanych przez poszczególne miasta

Region	Wytyczne	Maksymalne dofinansowanie całkowitej wartości projektu (w %)
Podkarpackie	Brak ograniczenia liczby projektów dla poszczególnych miast. Osobne środki dla spółdzielni oraz wspólnot mieszkaniowych. Projekty komunalne konkurowały z projektami składanymi przez inne podmioty. Realnie jeden urząd miasta mógł się starać o środki na jeden projekt.	85
Małopolskie	Jeden urząd miasta mógł się starać maksymalnie o dwa projekty, ale z miasta dofinansowanie mogły otrzymać także najwyżej dwa projekty, więc urzędy starały się nie dopuszczać do konkursu innych podmiotów.	70
Dolnośląskie	W ramach środków zapisanych dla miasta, na podstawie LPR-u, była możliwość składania dowolnie dużej liczby aplikacji.	70

Źródło: opracowanie własne.

miast. W województwach małopolskim i podkarpackim związek ten właściwie się nie zaznaczał (ryc. 5), czego dobitnym przykładem są Dobczyce. Z kolei na Dolnym Śląsku (ryc. 6) wartość projektów nawiązywała do wielkości poszczególnych ośrodków.



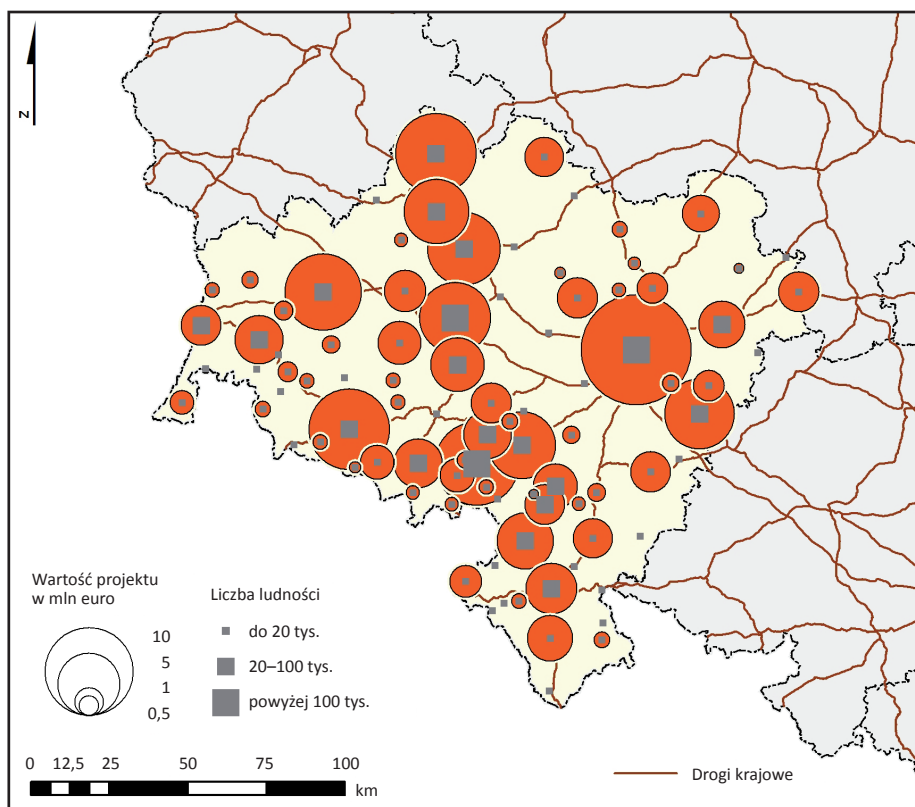
Ryc. 5. Sumaryczna wielkość dofinansowania projektów rewitalizacyjnych w miastach województwa małopolskiego (Działanie 6.1.A MRPO) i podkarpackiego (Oś Priorytetowa VII PRPO)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników naborów.

Tab. 3. Dofinansowanie projektów rewitalizacyjnych w województwach dolnośląskim, małopolskim i podkarpackim

Kryteria porównania województw	Województwo		
	dolnośląskie	małopolskie	podkarpackie
Całkowita wartość projektów (mln euro)	145,25	110,97	71,51
Liczba projektów	298	47	59
Liczba miast, w których realizowane projekty rewitalizacyjne	66	37	30
Liczba projektów w mieście wojewódzkim	43	2	2
Wartość projektów w mieście wojewódzkim (mln euro)	15,53	9,37	7,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników naborów.



Ryc. 6. Sumaryczna wielkość dofinansowania projektów rewitalizacyjnych w miastach województwa dolnośląskiego (Działania 9.1 i 9.2 DRPO)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników naborów.

Pracownicy urzędów marszałkowskich, z którymi przeprowadzono wywiady na etapie ewaluacji finansowania rewitalizacji w poszczególnych regionach, zgłosili m.in. następujące uwagi:

**Podkarpacie:** „projekty to luźne punkciki na mapie”. Zrealizowano szereg projektów istotnych dla lokalnych społeczności, ale nie składały się one na zintegrowane programy rewitalizacji.

**Małopolska:** „nie udało się osiągnąć zintegrowanej rewitalizacji”. Wytyczne właściwie zablokowały współpracę z podmiotami niezależnymi od władz lokalnych. Same projekty „miejskie” nie dawały potencjału na realizację „kompleksowych” rozwiązań.

**Dolny Śląsk:** „w części miast projekty sumują się, dając kompleksową interwencję”. Mimo pewnych ograniczeń wydatkowanie środków uznano za właściwe. Niektóre miasta zdołały doprowadzić do realizacji nawet kilkudziesięciu różnych, choć zintegrowanych projektów.



## Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że dostępne, ograniczone fundusze na rewitalizację były przeznaczane na bardzo różne typy interwencji, co skutkowało z jednej strony dużym popytem na te środki, a z drugiej – bardzo zróżnicowanymi i często słabo zintegrowanymi ze sobą projektami. Analiza zapisów zawartych w Uszczegółowieniach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych oraz danych udostępnionych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pokazuje, że w okresie programowania 2007–2013 regiony odznaczały się dużym zróżnicowaniem w podejściu do działań rewitalizacyjnych. W niektórych regionach rewitalizacja stanowiła jeden z kluczowych, priorytetowych celów RPO. W większości województw była jednak postrzegana jako jedno z narzędzi realizacji celów polityki rozwoju, m.in. kształtowania spójności wewnątrzregionalnej bądź wzmocnienia roli miast. Zróżnicowane podejście do działań rewitalizacyjnych przejawiało się także w zróżnicowanej alokacji finansowej na te działania. W zależności od regionu i potrzeb znacząco różniły się zarówno bezwzględna wartość środków przeznaczonych na rewitalizację, jak i ich wartości *per capita*.

Należy zaznaczyć, że z przeprowadzonej analizy wynika, iż kluczową rolę w strukturze finansowania rewitalizacji odgrywały środki pomocowe UE. Znaczenie zarówno krajowego wkładu publicznego, jak i środków prywatnych było ograniczone.

Porównanie procedur i efektów naborów na Dolnym Śląsku, w Małopolsce i na Podkarpaciu umożliwiło zidentyfikowanie i opisanie skutków wprowadzenia do RPO poszczególnych regulacji i procedur:

- W Małopolsce ograniczenie do dwóch liczby projektów, które mogły być składane w ramach jednego LPR-u (w praktyce – z jednego miasta), spowodowało, że władze lokalne maksymalizowały wartość projektów oraz starały się zniechęcać innych partnerów do składania wniosków.
- W województwie podkarpackim dopuszczenie do składania w naborze wszystkich projektów zapisanych w LPR-ach spowodowało, że nikt nie był w stanie koordynować procesu oceny i później realizacji poszczególnych projektów. Nie udało się wygenerować synergii i wartości dodanej, mimo że w wielu miastach realizowano po kilka, a nawet kilkanaście projektów w ramach środków na rewitalizację.
- W Małopolsce i na Podkarpaciu brak powiązania wielkości środków przeznaczonych na rewitalizację z wielkością, rangą lub stopniem degradacji poszczególnych miast doprowadził do nierównomiernego rozmieszczenia w nich liczby i wartości środków dedykowanych rewitalizacji.

Nowa perspektywa finansowa UE stwarza nieco inne ramy organizacyjne dla działań rewitalizacyjnych. W okresie programowania 2014–2020 wydatkowanie środków unijnych w znacznie większym stopniu niż dotychczas odbywać się będzie bowiem poprzez zintegrowane interwencje ukierunkowane terytorialnie (*Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020...*). Jak deklaruje Marcelei Niezgoda, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, nowy instrument finansowania inwestycji miejskich w postaci

tw. Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych wykorzystany zostanie także na rewitalizację budynków i przestrzeni miejskiej („Fundusze UE 2014–2020...”). Oznacza to m.in., że decyzje dotyczące finansowania określonych działań, inaczej niż obecnie, zapadać będą na szczeblu niższym niż regionalny. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w pierwszej kolejności obejmą miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, jednak jak zaznacza M. Niezgodą: „Z naszych rozmów z marszałkami województw wynika, że planowane są też inwestycje terytorialne wokół miast subregionalnych, identyfikowanych według koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, wielkości 50–100 tys. mieszkańców” („Fundusze UE 2014–2020...”).

Przeprowadzona analiza wskazuje, że szczególnie atrakcyjnym modelem podziału środków na rewitalizację z RPO jest system zastosowany w województwie dolnośląskim. Rezygnacja z trybu konkursowego na rzecz negocjacji listy projektów między miastem a urzędem marszałkowskim może pozwalać na optymalizację wykorzystania środków i zwiększenia udziału partnerów społecznych. Atrakcyjna wydaje się też koncepcja przyznania miastom stałej alokacji finansowej z RPO na rewitalizację (np. według liczby mieszkańców), która zachęca do realizacji dużej liczby projektów i daje szansę na zwiększenie udziału partnerów społecznych i biznesu. Warto także zastanowić się nad zmniejszeniem wielkości dofinansowania z 70%, a w niektórych przypadkach nawet 85% – do 30–40%.

Mimo zmieniających się ram organizacyjnych wykorzystywania środków UE przedstawione w artykule wnioski stanowią podstawę do lepszego projektowania polityki miejskiej na szczeblu lokalnym w okresie programowania 2014–2020.

## Literatura

- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Brussels: DG Regio.
- Bryx A., Jadach-Sepiolo A. (red.), 2009, *Rewitalizacja miast w Niemczech*, Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Czarnecki B., 2009, Recenzja książki: Siemiński W., Topczewska T., 2009, *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004–2008*, Warszawa: Difin, [http://igpim.pl/publikacje/str09\\_1-4/Recenzja.pdf](http://igpim.pl/publikacje/str09_1-4/Recenzja.pdf) [dostęp: 30.07.2013].
- „Fundusze UE 2014–2020: więcej na inwestycje miejskie”, *Dziennik Gazeta Prawna*, 29.07.2013, <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/721810,fundusze-uenanse-samorzad-inwestycje.html> [dostęp: 30.07.2013].
- Gotham K.F. (red.), 2001, *Critical Perspectives on Urban Redevelopment*, Greenwich: JAI Press.
- Guzik R. (red.), 2009, *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Hall T., 2007, *Urban Geography*, London–New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Jadach-Sepiolo A., 2010, „Rewitalizacja miast w dokumentach strategicznych w Polsce. Odniesienie do projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie”, w: K. Skalski (red.), *O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane*, Kraków: Instytut Spraw Publicznych UJ.

- Janas K., Jarczewski W., 2010, „Model procesu rewitalizacji – poziom lokalny”, w: K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz (red.), *Model rewitalizacji miast*, Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Jarczewski W., 2009, „Skala degradacji miast w Polsce”, w: W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, 2009, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (projekt z 9 września 2009 r.).
- Liszewski S., 2012, „Formy i struktury przestrzenne wielkich skupisk miejskich”, w: S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006*, 2000, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 – uwarunkowania strategiczne*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR, [http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze\\_Europejskie\\_2014\\_2020/Programowanie\\_2014\\_2020/Documents/uwarunkowania\\_strategiczne.pdf](http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Programowanie_2014_2020/Documents/uwarunkowania_strategiczne.pdf) [dostęp: 30.07.2013].
- Roberts P., Sykes J., 2000, *Urban Regeneration: A Handbook*, London: Sage.
- Siemiński W., Topczewska T., 2009, *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004–2008*, Warszawa: Difin.
- Skalski K., 2009, *Rewitalizacja we Francji – zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*, Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, 2006, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Tallon A., 2010, *Urban Regeneration in the UK*, London–New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Ziobrowski Z., Jarczewski W. (red.), 2010, *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, Kraków: Instytut Rozwoju Miast.