

Spis treści:

Wstęp	5
Rozdział I	
Rewitalizacja.	11
1.1. Cechy i pojęcie miasta.	12
1.2. Współczesne kierunki rozwoju miast.	15
1.3. Miasto jako podmiot wielowektorowy.	19
1.3.1. Funkcje miasta a aspekty rewitalizacji.	19
1.4. Rewitalizacja – powrót do życia.	22
1.4.1. Rewitalizacja – pojęcie.	22
1.4.2. Cele rewitalizacji.	25
1.4.3. Płaszczyzny rewitalizacji.	26
1.5. Obszary zdegradowane.	27
1.5.1. Typologia obszarów zdegradowanych.	27
1.5.2. Przyczyny degradacji miast.	35
1.6. Uczestnicy procesu rewitalizacji.	38
1.6.1. Podmioty administracji publicznej.	39
1.6.2. Podmioty reprezentujące społeczność lokalną.	41
1.6.3. Stowarzyszenia i inne organizacje pozarządowe.	42
1.6.4. Instytucje z zakresu ekonomii społecznej	43
1.6.5. Instytucje reprezentujące tzw. jednostki pomocnicze (jednostki wspierające działania socjalne, wspierające rozwój gospodarczy, inwestorzy instytucjonalni, eksperci, doradcy)	45
1.7. Finansowanie programów rewitalizacji.	47
1.7.1. Źródła finansowania.	47
1.7.2. Instrumenty finansowe.	48
1.7.3. Inicjatywa JESSICA.	49
1.7.4. Partnerstwo publiczno-prywatne.	54
1.8. Monitoring i ewaluacja.	65
Rozdział II.	
Instytucje a rewitalizacja.	70
2.1. Pojęcie organizacji i instytucji.	71
2.2. Pojęcie prawne instytucji a pojęcie rewitalizacji. Próba zdefiniowania rewitalizacji w	

kontekście prawno-instytucjonalnym.	76
2.3. Administracja jako funkcja organizatorska państwa i JST.	80
2.4. Ułomność władzy publicznej.	88
2.4.1. Nadmierne upolitycznienie administracji.	89
2.4.2. Patologie w administracji publicznej.	90
2.4.3. Wadliwe prawo.	92
2.4.4. Inne możliwe rodzaje patologii organizacyjnych w samorządach terytorialnych.	94
2.4.5. Patologie systemu zamówień publicznych.	97
2.5. Governance – dzielenie się władzą.	98
2.5.1. New Public Management.	99
2.5.2. Public Governance.	101
Rozdział III	
Przebieg realizacji programów rewitalizacji w wybranych miastach województwa łódzkiego.	104
3.1. Zgierz.	104
3.2. Krośnice.	109
3.3. Kutno.	113
3.4. Sieradz.	120
3.5. Zduńska Wola.	131
3.6. Przedbórz.	138
3.7. Radomsko.	141
3.8. Piotrków Trybunalski.	144
3.9. Poddębice.	149
3.10. Łask.	153
Rozdział IV	
Porównanie opisanych miejscowości.	161
Rozdział V	
Zarządzanie programem rewitalizacji w Sieradzu „Od elekcji królów Polski do epoki Internetu – sieradzka starówka historycznym i kulturowym dziedzictwem regionu” – studium przypadku.	177

Rozdział VI	
Procedury Zarządzania Projektem „Rewitalizacja Centrum Miasta Zduńska Wola”	
– studium przypadku.	184
Rozdział VII	
Doświadczenia zagraniczne - Niemcy i Francja.	194
Rozdział VIII	
Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku.	203
Rozdział IX	
Wnioski i zakończenie.	218
Bibliografia	230

Wstęp

Od czasu przemian ustrojowych w 1989 roku do dnia dzisiejszego gospodarka kraju przeszła gruntowną transformację. Zmieniła się struktura podmiotów gospodarczych, zarówno majątkowa, jak i funkcjonalna. W wielu miastach upadły lub zrestrukturyzowały się duże zakłady produkcyjne. Spowodowało to wzrost bezrobocia, a także zwiększenie się niezagospodarowanej przestrzeni - przeważnie publicznej. Do tego procesu doszedł także problem zagospodarowania przestrzeni powojaskowej, która pojawiła się po demilitaryzacji wielu garnizonów. W zagospodarowaniu małych miast dużą rolę zaczęły odgrywać usługi.

W związku z tymi procesami pojawiła się konieczność wprowadzenia nowej zintegrowanej polityki państwa wobec zdegradowanych obszarów miejskich. Wieloaspektową rewitalizację miast (obejmującą rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, aktywizację gospodarczą oraz rehabilitację zasobów mieszkaniowych) oparto na planowaniu strategicznym i zawiązywaniu partnerstwa pomiędzy władzą rządową i samorządową oraz społecznością lokalną¹. W krajach starej Unii Europejskiej wprowadzono na szczeblu rządów krajowych szereg uregulowań prawnych dotyczących aspektów organizacyjnych i instytucjonalnych procesów rewitalizacji. Uregulowania te pozwalają zastosować odmienne zasady planowania przestrzennego oraz upraszczają procedury zarówno planowania jak i samej realizacji zadań rewitalizacyjnych.

Aby program rewitalizacji był skuteczny i efektywny podmioty go realizujące muszą pamiętać że rewitalizacja (łac. *re+vita* - dosłownie: przywrócenie do życia, ożywienie) nie polega na odnowieniu budynku, jego pomalowaniu czy wybudowaniu nowego pasującego do przestrzeni architektonicznej. Proces ten nie może być realizowany chaotycznie i bez spójnego planu zagospodarowania zdegradowanej przestrzeni. Działania rewitalizacyjne powinny być także konsultowane społecznie oraz realizowane przy współpracy samorządów z podmiotami rządowymi, a także prywatnymi. Działania te muszą być skoordynowane w czasie i przestrzeni, a samorządy powinny zastosować szereg zachęt dla podmiotów prywatnych aby zechciały partycypować w programie odnowy.

¹ W. Siemiński, T. Topczewska, *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004-2008*, Difin, Warszawa 2009)

Skutkiem działań rewitalizacyjnych musi być nowa jakość przestrzeni publicznej. Taką nową jakość zapewni zrównoważony rozwój miast. Założenia zrównoważonego rozwoju zawarte są w Karcie Lipskiej przyjętej w Lipsku w dniach 24-25 maja 2007 roku przez ministrów UE w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej.

Efektywne współdziałanie wielu uczestników lokalnego programu rewitalizacji opiera się na dobrym rozpoznaniu potrzeb przyszłych użytkowników strefy zrewitalizowanej, a także wymagań i ograniczeń realizatorów tego programu, począwszy od warunków zgłaszanych w fazie przygotowania programu oraz zdolności reagowania na zjawiska czy też problemy powstające w trakcie prac rewitalizacyjnych. Efektywny przebieg procesu rewitalizacji determinowany jest możliwościami finansowymi jego uczestników, potencjałem realizacyjnym oraz, w istotnym zakresie, chęcią konstruktywnej współpracy, wymagającej kompromisowych decyzji i wynikających z nich uzgodnień; współpracy decydującej o konkretnych rozwiązaniach w sferze społecznej, gospodarczej i materialno-przestrzennej rewitalizowanego obszaru².

Wiele miast podejmuje trud poprawy swojego wizerunku. Jedne robią to lepiej inne gorzej. Jakość i efektywność tych inwestycji zależy od wielu czynników: od warunków geograficznych, społecznych, kulturowych i historycznych. Zależy także od zasobności samorządów oraz umiejętności prowadzenia takich procesów przez organizacje odpowiedzialne za wizerunek miasta.

I rynek i organy władzy publicznej możemy nazwać instytucjami. T. Pszczołowski definiuje **instytucję** jako organizację będącą zespołem współdziałających osób wyposażonych w zasoby³. Podobnie definiuje instytucje J. Zieleniewski rozumiejąc ją jako twór społeczny czyli „rzecz zorganizowaną”, w której skład wchodzi ludzie i ich aparatura⁴. Pojęcie instytucji jest tożsame z pojęciem organizacji w znaczeniu rzeczowym. Organizacjami są także instytucje władzy publicznej.

Pojęcie „władzy publicznej” obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Należy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu „władzy publicznej” mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje

² W. Rydzik red. *Rewitalizacja miast polskich T-6*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009

³ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 86

⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, PWN, Warszawa 1976, s.84

władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji różnych podmiotów. Jedną z funkcji władzy publicznej jest dbałość o przestrzeń publiczną, którą ta władza zawiaduje. Na różnych szczeblach władza ma różne obowiązki co do przestrzeni publicznej. Na szczeblu miast i gmin jest to bezpośrednie kształtowanie swojego wizerunku. Wizerunek ten kształtowany jest między innymi poprzez odnowę zdegradowanej przestrzeni publicznej.

Programy rewitalizacji realizowane są zarówno przez organy władzy publicznej najczęściej samorządowej a także poprzez inne instytucje przez te organy powołane (często celowo do realizacji zadań programu rewitalizacji) oraz instytucje i inne podmioty współpracujące.

W polskiej praktyce terminem rewitalizacji określa się często działania, które nie mają z rewitalizacją nic wspólnego. *Rewitalizacja to pojęcie odnoszące się do kompleksowych akcji podejmowanych w obszarach miast wiążące działania takie jak remonty, modernizacje, rewaloryzacje z działaniami zmierzającymi do ożywienia społeczno-gospodarczego. Działania te muszą się wiązać z wprowadzeniem na tereny rewitalizowane nowych aktywności gospodarczych oraz kreacją nowych społeczności lokalnych*⁵.

Cele działań rewitalizacyjnych są w wielu przypadkach bardzo do siebie podobne. I tak, można wyróżnić następujące grupy celów rewitalizacji:

- **urbanistyczno – architektoniczne** – odnoszące się do renowacji i modernizacji zespołów architektonicznych,
- **techniczne** – związane z poprawą jakości struktur miejskich takich jak drogowej i technicznej,
- **społeczne** – związane z likwidacją rejonów wykluczenia społecznego i z zatrzymaniem postępowania negatywnych zjawisk społecznych,

⁵ P. Lorens, J. Martyniuk – Pęczek, *Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast*, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk 2009

- **ekonomiczne** – związane z ożywieniem gospodarczym w tym promocją przedsiębiorczości, rozwojem turystyki, realizacją nowych przedsięwzięć o charakterze komercyjnym,

- **środowiskowe** – związane z polepszeniem stanu środowiska naturalnego i likwidacją zanieczyszczeń.

Niemniej jednak niezależnie od przyjętych celów rewitalizacji przygotowanie i realizacja procesu rewitalizacji wiąże się z koniecznością podjęcia interdyscyplinarnych, wielowątkowych i wielowymiarowych działań. Działania te możemy sklasyfikować w obrębie trzech podstawowych grup:

- planistyczno – projektowych,
- organizacyjno – finansowych,
- promocyjno informacyjnych.

Tematyka pracy obejmuje aspekty instytucjonalne i organizacyjne procesu rewitalizacji podjętego przez Jednostki Samorządu Terytorialnego wybranych małych i średnich miast województwa łódzkiego. Do tej grupy działań zaliczyć można także współpracę organizacji publicznych i prywatnych w zakresie planowania, realizacji, finansowania i zarządzania programami rewitalizacji.

Jednostki Samorządu Terytorialnego które decydują się rozpocząć programy rewitalizacji nie zawsze zdają sobie sprawę z tego jakie cele postawić przed takimi programami. Powoduje to że takie działania, można powiedzieć, pseudorewitalizacyjne powodują, że programy są nieefektywne i nie przynoszą trwałych efektów rozwoju.

Dzieje się tak ze względu na zawodność instytucji. niesprawną jest instytucja rynku ale zawodne jest też państwo oraz władze publiczne i organizacje realizujące cele rozwoju społeczno gospodarczego.

Głównymi przyczynami zawodności państwa a także samorządu terytorialnego są:

- ograniczenia informacji,
- ograniczona kontrola nad działaniem prywatnych rynków,
- ograniczona kontrola nad biurokracją,
- ograniczenia o charakterze politycznym.

Celem rozprawy jest **wskazanie wadliwych działań instytucji samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania programami rewitalizacji.**

Założono, że wyniki badań pozwolą wskazać samorządom tryb postępowania w trakcie planowania i realizacji zadań związanych z rewitalizacją, który będzie bardziej efektywny i pozwoli na szybsze przeprowadzenie procedur przygotowania i realizacji zadań a także na osiągnięcie efektu synergii oraz trwałych pozytywnych efektów ekonomicznych i społecznych programów rewitalizacji.

Cele szczegółowe to:

- ▶ zaprezentowanie wątku teoretycznego instytucjonalnych aspektów zarządzania procesami rewitalizacji,
- ▶ wskazanie barier we wdrażaniu skutecznego zarządzania programami rewitalizacji,

Dla osiągnięcia postawionego celu rozprawa została podzielona na część literaturową oraz badawczą. W części literaturowej w rozdziale pierwszym przedstawiono pojęcie, cele i płaszczyzny rewitalizacji. Opisane zostały także przyczyny degradacji miast oraz rodzaje obszarów zdegradowanych. W rozdziale tym przeanalizowano także podmioty uczestniczące w procesie rewitalizacji oraz możliwości finansowania programów rewitalizacji przy użyciu dostępnych źródeł, instrumentów oraz mechanizmów inżynierii finansowej. W rozdziale drugim zaprezentowano pojęcia organizacji i instytucji, administracji publicznej oraz znaczenie władz i administracji publicznej w procesie rewitalizacji. Przeanalizowano także niesprawności władzy publicznej, która może ograniczać sprawność procesu rewitalizacji i wywoływanie trwałych efektów rozwoju.

W części badawczej w rozdziale trzecim opisano wyniki studiów przypadku dotyczących dziesięciu miast województwa łódzkiego w zakresie przebiegu programów rewitalizacji. Czwarty rozdział zawiera analizę przeprowadzonych w poprzednim rozdziale badań pod względem zarządzania programem rewitalizacji. W rozdziale piątym opisane zostało zarządzanie programem rewitalizacji miasta Sieradza „Od elekcji królów Polski do epoki Internetu – sieradzka starówka historycznym i kulturowym dziedzictwem regionu”. W rozdziale VI opisane zostało studium przypadku dotyczące procedur zarządzania projektem „Rewitalizacja Centrum Miasta Zduńska Wola”. Rozdział VII opisuje doświadczenia zagraniczne w prowadzeniu rewitalizacji metodą powierniczą. Uwzględnione są tu doświadczenia niemieckie oraz francuskie. Ostatni rozdział jest analizą ustawy o rewitalizacji uchwalonej 9 października 2015 roku.

Problemy badawcze, które zostały postawione w pracy to:

- brak nakierowania programów rewitalizacji na trwały rozwój rewitalizowanego obszaru,
- brak rozwiązań systemowych związanych z aspektem organizacji i zarządzania programami rewitalizacji oraz skutki tego braku na efektywność działań.

Rozwiązanie tych problemów wymagało analizy programów rewitalizacyjnych pod kątem organizacji projektu, podmiotów go realizujących oraz podmiotów tym programem zarządzających. Należało odpowiedzieć, co założono w programie, jakimi kryteriami i wskaźnikami się kierowano i jak na te wskaźniki i założenia wpływały działania organizacyjne oraz współpraca wszystkich podmiotów uczestniczących w programie.

Do pozyskania materiału badawczego użyto techniki indywidualnego wywiadu pogłębionego (*IDI – Individual In-Depth Interviews*). Wywiad ten przeprowadzany był w oparciu o uprzednio przygotowany scenariusz wywiadu zawierający listę poszukiwanych informacji. W trakcie wywiadu możliwe było dynamiczne modyfikowanie kształtu scenariusza w zależności od specyfiki respondenta, charakteru udzielanych przez niego odpowiedzi czy wprowadzania do rozmowy wątków, które nie zostały uwzględnione na etapie projektowania scenariusza wywiadu.

Co do niektórych obiektów badawczych (miast) możliwe było zastosowanie studium przypadku (*case study*). W ramach poszczególnych studiów przypadków wykorzystano kombinację metod i technik badawczych, które pozwoliły na pozyskanie możliwie najpełniejszych informacji na temat charakteryzowanego projektu to jest indywidualny wywiad pogłębiony z osobami zaangażowanymi w realizację projektu, analiza dokumentacji i wszelkich materiałów informacyjnych związanych z realizacją projektu.

Rozdział I

Rewitalizacja.

Niekwestionowany wydaje się być fakt, że efekty transformacji ustrojowej jaka dokonała się po 1989 roku są najbardziej widoczne w miastach. Wprawdzie zmiany te dotyczą całego kraju ale fakt, że skumulowanie ludności oraz rozmaitych form działalności gospodarczej i społecznej w granicach miast powoduje ujawnienie się efektów transformacji właśnie w tych jednostkach osadniczych. Utworzenie struktur samorządowych oraz rynkowy model gospodarki odegrały bezpośredni wpływ na rozwój miast.

Powstanie struktur samorządowych spowodowało, że miasta uzyskały autentycznego gospodarza, który w swym działaniu legitymizowany jest przez społeczność lokalną. Efekty działanie jednostek samorządu terytorialnego uzależnione są od zasobności budżetów miejskich ale także od umiejętności zarządzania oraz społecznego poparcia podejmowanych działań. Do realizacji celów rozwojowych samorządy zostały wyposażone w szereg odpowiednich kompetencji, takich jak prawo tworzenia strategii rozwoju lokalnego czy opracowywania i zatwierdzania planów przestrzennego zagospodarowania. Efektem tych działań jest z pewnością wyższy poziom ładu przestrzennego. Są też negatywne strony działania samorządu lokalnego, takie jak podatność na korupcje czy uwikłanie polityczne.

Najbardziej atrakcyjnym miejscem lokalizacji inwestycji stały się największe miasta. Potencjał demograficzny, poziom wykształcenia ludności, infrastruktura, działające podmioty gospodarcze, ośrodki naukowe czy działalność promocyjna władz tych miast spowodowały przyciągnięcie inwestorów oraz rozwój⁶.

Efekty rozwoju są także widoczne, choć na mniejszą skalę, także w małych i średnich miastach. Spowodowane jest to mniejszym potencjałem tych jednostek. Jednak miasta takie mają ogromny wpływ na tworzenie polityki rozwoju regionalnego. Zadaniem małych miast jest tworzenie rynku lokalnego, promocja lokalnego produktu, budowanie otoczenia instytucjonalnego sprzyjającego rozwojowi oraz tworzenie odpowiedniego „klimatu” do zintegrowanego rozwoju regionalnego.

⁶ J.J. Parysek, *Transformacja społeczno – gospodarcza i jej konsekwencje w miastach polskich*(w:) J. Słodczyk (red.), *Rozwój miast i zarządzanie gospodarką miejską*, Uniwersytet Opolski, Opole 2004, str. 54.

1.1. Cechy i pojęcie miasta.

Miasto to specyficzna jednostka osadnicza która charakteryzuje się dużą intensywnością zabudowy, dużą gęstością zaludnienia oraz pełnieniem specyficznych funkcji. Nazwa miasto w języku polskim pochodzi od języka starosłowiańskiego i oznacza miejsce.

Do powstawania miast prowadziło wiele czynników historycznych, geograficznych, społecznych i kulturowych a także, a często przede wszystkim militarnych. Czynniki te decydowały o położeniu miasta, jego funkcji, charakterze zabudowy. Miasta powstawały wokół centrów administracyjnych takich jak siedziba władcy, powstawały na szlakach komunikacyjnych i handlowych, dookoła zamków i siedzib możnowładców, dookoła warowni obronnych jako zaplecze dla stacjonującego tam garnizonu.

Definicji oraz pojęć miast jest wiele. Różnie możemy określić także przesłanki przyczyniające się do powstawania miast. A. Lösch wykazuje pięć czynników: wielkość i różnorodność produkcji, położenie i źródła zaopatrzenia oraz przypadek⁷. Niezwykle ważną rolę spełnia tu również człowiek i jego natura⁸.

Można wymienić kilka cech (wyznaczników) miasta, do których mogą należeć:

- duża gęstość zaludnienia,
- przewaga ludności wykonującej zawody pozarolnicze,
- określony typ zagospodarowania charakteryzujący się dużą gęstością oraz wysokością zainwestowania,
- określony typ stosunków społecznych charakteryzujący się przewagą stosunków formalnych nad nieformalnymi,
- specyficzny konglomerat funkcji socjalno-bytowych, produkcyjno usługowych, logistycznych oraz administracyjno-regulujących,
- określony system wartości charakteryzujący się przewagą składowych wytworzonych sztucznie nad wynikającymi z poszanowania zasad naturalnych,
- specyficzny biotop o przewadze czynników antropogenicznych oraz faunie i florze dostosowanej do warunków miejskich,
- prawnie usankcjonowany stan i funkcje wykraczające poza jego terytorium,

⁷A. Lösch, *Gospodarka przestrzenna. Teoria lokalizacji*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1961, s. 90.

⁸ M. J. Nowak, *Pojęcie i rodzaje miast, rozwój lokalny i regionalny w miastach*, [w:] M. J. Nowak, T. Skotarczyk (red.), *Zarządzanie miastem. Studium ekonomiczne i organizacyjne*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, s. 23.

- specyficzna i silnie zdywersyfikowana mieszanka społeczna, ekonomiczna i przestrzenna⁹.

Powyższe wyznaczniki można zebrać w trzy grupy cech miasta: ekonomiczne, społeczne i przestrzenne. W kontekście tych grup uzasadnione jest twierdzenie, że analiza związana z miastem oparta na jednej bądź tylko dwóch grupach cech jest niepełna. Do powyższych grup cech można dołączyć jeszcze cechy administracyjne, związane z kryteriami jakie musi spełniać dana jednostka żeby uzyskać status miasta.

W kontekście cech administracyjnych można zauważyć, że w Europie nie stosuje się zazwyczaj podziału na duże i małe miasta oraz nie nadaje im się odrębnego statusu administracyjnego. W krajach anglosaskich natomiast miasta dzieli się na duże – *city* i małe – *town*.

Przepisy prawne regulujące pojęcie miasta nie mogą być zbyt szczegółowe ale pewne kryteria wyznaczające miejskość powinny być zachowane. Poza wskaźnikami przestrzennymi można wprowadzić wskaźniki związane z liczbą mieszkańców, liczbą mieszkańców w wieku produkcyjnym, liczbą działających na terenie miasta podmiotów gospodarczych. W polskich przepisach prawnych pojęcie miasta jest regulowane przez Ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Artykuł 4 Ustawy upoważnia Radzie Ministrów do nadania w drodze rozporządzenia gminie lub miejscowości statusu miasta. W artykule tym wskazano, że nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę techniczną, społeczną, układ urbanistyczny oraz charakter zabudowy¹⁰.

Powyższe pojęcie miasta to definicja administracyjna, jednak w literaturze przedmiotu znaleźć można wiele definicji miasta formułowanych przez różnych autorów. Profesor Jerzy Regulski definiuje miasto jako „złożone systemy ludzi, struktury społeczne, instytucje i przedsiębiorstwa, działalność gospodarcza, tereny i ich zagospodarowanie oraz inne elementy środowiska przyrodniczego. Pomiędzy tymi elementami istnieją ściśle powiązania i zmiany jakiegokolwiek z nich pociągają zmiany wszystkich pozostałych, tak samo jak niedostateczny rozwój jednych jest hamulcem rozwoju innych. Procesy są też uwarunkowane stanem i procesami zachodzącymi w ramach tych systemów terytorialnych¹¹.” Inna definicja profesora Regulskiego opisuje miasto jako „system funkcji spełnianych przez ludzi czy

⁹ M. Czornik, *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2004, str. 15-16.

¹⁰ Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹¹ J. Regulski, *Władze miasta a wymogi polityki urbanistycznej*, [w:] J. Regulski (red.) *Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1984, s.142.

organizacje. Miasta to skoncentrowane skupiska ludzi i ich skomplikowanej i powiązanej działalności, uzależnionej od przystosowania do przestrzeni (zagospodarowania, czyli trwałych zmian fizycznych, m.in. budowy budynków, dróg, infrastruktury, zagospodarowania terenów zielonych¹².” Jeszcze inną definicję miasta prezentuje profesor Kazimierz Dziewoński, według którego „miasto to historycznie ukształtowany typ osiedla, wyznaczony istnieniem konkretnej społeczności cząstkowej, skoncentrowanej na określonym obszarze, o odrębnej organizacji, uznanej prawnie oraz wytwarzającej w ramach swojej działalności zespół trwałych urządzeń materialnych o specyficznej fizjonomii, która odzwierciedla odrębny typ krajobrazu¹³.” Ekonomiczną definicję miasta przedstawił Max Weber. Według niemieckiego socjologa „miasto to osiedle, w którym większość mieszkańców trudni się przemysłem lub handlem, a nie rolnictwem. Aby mówić o mieście, na jego obszarze musi się dokonywać regularna wymiana handlowa, a więc miasto cechuje obecność rynku¹⁴.”

Wielkość miasta, zaludnienie, jego historia, elementy zabudowy, funkcjonujący w nim rynek, na którym działają podmioty gospodarcze czy lokalizacja ośrodków władzy decydują w znacznej mierze o funkcjach miast.

Miasta przybierają rozmaite funkcje, które zwykle dzieli się na dwie podstawowe grupy: produkcyjne i usługowe. Do funkcji produkcyjnych zaliczamy rzemiosło, przemysł oraz budownictwo. Zadaniem funkcji usługowych jest zaspokajanie potrzeb społecznych obejmujących między innymi takie dziedziny życia jak: ochrona zdrowia, oświata i nauka, wypoczynek Życie kulturalne i religijne a także działalność związaną z usługami życia codziennego (usługi bankowe, zakupy)¹⁵.

Niektóre funkcje są w mieście dominujące a wręcz powodują rozwój miasta. Można tu wymienić funkcje:

- administracyjne – miasto jest siedzibą władz państwowych lub władz dużego regionu, kraju, landu czy województwa. Rozwój miast można było zaobserwować po reformie administracyjnej w 1975 roku. Małe miasta wojewódzkie stały się liderami rozwoju w swoim regionie,

- transportowe – są to miasta, w których usytuowane są duże lotniska, porty czy węzły komunikacyjne i przeładunkowe oraz centra logistyczne,

¹² J. Reguński, *Rozwój miast w Polsce. Aktualne problemy*, Warszawa 1980, s. 14.

¹³ J. M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2004, s. 11.

¹⁴ B. Jałowiecki, M. S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej, Wykłady z socjologii*, t. 4, Warszawa 2006, s. 4.

¹⁵ D. Sokołowski, *Funkcje centralne i hierarchia funkcjonalna miast w Polsce*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2006, str. 25

- militarne i obronne – funkcja taka jest dominująca w miastach, które powstały jako zaplecze mieszkaniowe i usługowe dla baz wojskowych. Wiele dzisiejszych miast miało niegdyś charakter obronny. Powstawały wokół warowni i miały funkcje usługowe a z czasem ewaluowały w kierunku miejskości,

- handlowe – to funkcja dominująca w miastach portowych, ośrodkach handlu międzynarodowego ale też w małych miastach, w których odbywa się wymiana płodów rolnych z rolnikami,

- turystyczne i uzdrowiskowe – to miasta zazwyczaj nastawione na działalność usługową w sektorze turystyki,

- religijne – miejsca kultu religijnego takie jak Częstochowa gdzie miasto nastawione jest w dużej mierze na obsługę pielgrzymów,

1.2. Współczesne kierunki rozwoju miast.

Do współczesnych czynników rozwoju miasta zalicza się położenie geograficzne, poziom rozwoju infrastruktury, transportu i telekomunikacji, stan środowiska naturalnego, poziom oświaty i doskonalenia zawodowego, strukturę i system zarządzania władz lokalnych, kwalifikacje zawodowe ludności, koszty pozyskiwania lokalnych czynników produkcji, strukturę działalności gospodarczej, infrastrukturę społeczną kształtującą warunki bytowe, system prawny oraz elastyczność czynnika ludzkiego. Niektóre z nich mogą silniej a niektóre słabiej stymulować rozwój. Nie da się zatem określić szczegółowo i precyzyjnie w jakim kierunku zmierzał będzie rozwój.¹⁶

W drugiej połowie XX i na początku XXI stulecia rozwój miast podporządkowany jest nowym wyzwaniom. Miasta uległy znacznym przeobrażeniom i zmieniły się ich funkcje. Z miast wyprowadzany jest przemysł ciężki, transport towarowy czy bazy wojskowe. Ludność natomiast migruje raczej w stronę przedmieść niż centrów miast. W miastach podstawowym rodzajem działalności gospodarczej stały się szeroko pojęte usługi i handel. Miasta mają unikalne warunki kulturowe i architektoniczne, silne motywacje integracji społecznej oraz możliwości rozwoju gospodarczego. Są one centrami wiedzy oraz źródłami innowacji. Niemniej jednak w dzisiejszych miastach występują problemy demograficzne,

¹⁶ D. Stawasz, (red.). *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, str.70-71.

nierówność społeczna, obszary wykluczenia społecznego oraz problemy ekologiczne. Problem rozwoju miast pojawił się w Strategii Lizbońskiej z 2000 roku. Miasta europejskie miały w niej odgrywać rolę lokomotyw rozwoju. Rozwinięcie problemu rozwoju miast miało miejsce w trakcie nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku w dniach 24-25 maja 2007 roku. Spotkanie to zaowocowało przyjęciem „Karty Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich.”¹⁷

Karta jest dokumentem, który wytycza tendencje rozwojowe miast europejskich na początku XXI stulecia oraz w dalszych latach. Aby miasta rozwijały się we właściwym kierunku, oraz aby ich rozwój się nie cofał muszą być spełnione pewne warunki.

Polityka rozwoju miast musi być procesem zintegrowanym. Muszą w nim uczestniczyć wszystkie podmioty zainteresowane lepszą przyszłością. Nie tylko państwo czy samorząd terytorialny powinien być zaangażowany w proces rozwoju. Do tego procesu muszą się włączyć społeczności lokalne, organizacje społeczne oraz podmioty gospodarcze. Polityka zrównoważonego rozwoju regionalnego pozwoli pogodzić interesy państwa, regionów, miast, obywateli i podmiotów gospodarczych. Działanie takie umożliwi obywatelom aktywne uczestniczenie w kształtowaniu swojego bezpośredniego otoczenia. Zintegrowany rozwój wymaga zastosowania odpowiednich strategii.

Tworzenie wysokiej jakości przestrzeni publicznej to strategia rozwoju dobra wspólnie użytkowanego. Przestrzeń publiczna jest miejscem transmisji różnych produktów materialnych i niematerialnych zaspokajających różne potrzeby. Z tego względu jest dobrem i zasobem o strategicznym znaczeniu dla społeczności lokalnej. Aby przestrzeń publiczna właściwie się rozwijała musi być użytkowana i organizowana według pewnych zasad. Między innymi musi być maksymalizowana wartość miasta poprzez kreowanie wysokiej jakości przestrzeni publicznej. Ważne jest także aby chronić dziedzictwo kulturowe oraz lokalną specyfikę. Ważne jest także aby zapewnić sprawiedliwy dostęp do przestrzeni publicznej oraz minimalizować konflikty przy jej tworzeniu i użytkowaniu. Przestrzeń publiczna powinna integrować grupy społeczne z szacunkiem dla ich różnych potrzeb i systemów wartości.¹⁸

Następną strategią zrównoważonego rozwoju miast jest modernizacja sieci infrastruktury i poprawa wydajności energetycznej. Instalacje wodne, energetyczne czy oczyszczalnie

¹⁷Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich – CdR 163/2007 EN-AW(ASZ)/AK.

¹⁸Karta przestrzeni publicznej przyjęta na III Kongresie Urbanistyki Polskiej który odbył się w dniach 4-5 września 2009 roku w Poznaniu.

ścieków muszą zostać dostosowane do zmieniających się wymogów i oczekiwań obywateli. Ważnym aspektem jest tu odpowiednie gospodarowanie zasobami energii. Należy zwiększyć wydajność energetyczną budynków nowobudowanych jak i rewitalizowanych. Miasta muszą zapewniać także usługi na wysokim poziomie w dziedzinie ochrony zdrowia, zatrudnienia, edukacji jak i usług socjalnych.

Wreszcie aktywna polityka edukacyjna i innowacyjna. Polityka ta ma na celu stworzenie z miast ośrodków tworzenia i przekazywania wiedzy. Wiedzy na poziomie zarówno wczesnoszkolnym, szkolnym jak i akademickim. Przekazywanie tej wiedzy powinno być zintegrowanym procesem nastawionym na zasadę uczenia się przez całe życie. Takie rozumienie edukacji doprowadzi do wzrostu innowacyjności i konkurencyjności miast.

Drugą grupą strategii bardzo ważną dla zrównoważonego rozwoju miasta są strategie związane z najuboższymi dzielnicami miast. Mają one na celu zniwelowanie dysproporcji między biedniejszymi a bogatszymi częściami miasta.

Miasta stoją dzisiaj przed poważnymi wyzwaniami związanymi ze zmianą struktury demograficznej a także z procesami globalizacji. Do największych problemów zaliczyć można obszary wykluczenia społecznego a także bezrobocie. Polityka integracji jest tak ważna ponieważ prowadzi do wyrównania szans społeczno – gospodarczych w poszczególnych obszarach oraz likwiduje podziały środowiskowe. Brak takiej polityki może doprowadzić do pogłębiania się różnic społecznych a także do destabilizacji życia w mieście.

W tym celu realizowana jest strategia podnoszenia jakości środowiska fizycznego. Konieczna jest poprawa wyglądu, warunków fizycznych i wydajności energetycznej budynków w dzielnicach kryzysowych. Konieczne jest tu zastosowanie szeregu inwestycji publicznych i prywatnych. Środki zapewniające stabilizację ekonomiczną dzielnic kryzysowych muszą uwzględniać siły gospodarcze występujące w tych obszarach. Ich zaktywizowanie i rozwój jest ważnym czynnikiem wzrostu. Należy tu zastosować system szkoleń i system aktywizacji zawodowej ludności mającej problem ze znalezieniem pracy.

Takie działanie zwiększy liczbę miejsc pracy a co za tym idzie stabilizację zawodową ludności z tych dzielnic.¹⁹

Aktywna polityka edukacji i szkoleń dla dzieci i młodzieży to strategia, która ma na celu ulepszenie systemów edukacji i szkoleń w społecznościach lokalnych w połączeniu z aktywną polityką dotyczącą dzieci i młodzieży. Możliwości w zakresie edukacji i szkoleń muszą być dostosowane do potrzeb odbiorców. Za pomocą polityki ukierunkowanej na dzieci i młodzież oraz dostosowanej do nich przestrzeni społecznej należy przyczynić się do zapewnienia dzieciom i młodzieży mieszkającej w dzielnicach najuboższych możliwości uczestnictwa w życiu społecznym i realizacji swoich ambicji, a także zagwarantować im równe szanse w dalszej perspektywie.

Wiele ubogich dzielnic doświadcza utrudnień z powodu niewystarczających połączeń transportowych oraz złego stanu środowiska co jeszcze bardziej obniża ich atrakcyjność. Rozwój sprawnego i korzystnego cenowo systemu transportu miejskiego stworzy mieszkańcom tych obszarów takie same możliwości i dostęp do przestrzeni publicznej jaki mają inni mieszkańcy.

W tym celu planowanie transportu i zarządzanie ruchem na tych obszarach muszą w większym stopniu zmierzać do ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko oraz zorganizowania transportu tak, by zapewnić lepszą integrację tych dzielnic z miastem i całym regionem.

Im lepiej uda nam się osiągnąć stabilizację ekonomiczną dzielnic kryzysowych, zintegrować je pod względem społecznym, a także poprawić jakość ich środowiska fizycznego i infrastruktury transportowej, tym większe są szanse, że nasze miasta pozostaną na dłużej ośrodkami postępu społecznego, wzrostu i innowacji.²⁰

Rozwój miast podporządkowany jest współczesnemu kapitalizmowi, który charakteryzuje się globalizacją procesów produkcji i umiędzynarodowieniem rynków zbytu, malejącą rolą granic państwowych dla przepływu międzynarodowych kapitałów, wzrastającą rolą metropolii jako inkubatorów innowacji i nowoczesnych technologii, przejściem od koncepcji stabilizacji produkcji i gospodarki do koncepcji elastyczności. O rozwoju społecznym a więc także i o rozwoju miasta decyduje dziś przede wszystkim postęp

¹⁹Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich – CdR 163/2007 EN-AW(ASZ)/ak, str. 7.

²⁰Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich–CdR 163/2007 EN-AW(ASZ)/ak, str. 8.

technologiczny i rozwój konkurencyjności różnych rynków.²¹ Można więc powiedzieć że miasta będą ewoluowały w kierunku tworzenia centrów innowacyjności, nowoczesnych technologii i edukacji na szeroką skalę.

Wszystkie działania na rzecz rozwoju miast wymagają logicznego uporządkowania. Nie mogą być realizowane w sposób chaotyczny i przypadkowy. Wszystkie wysiłki na rzecz poprawy jakości przestrzeni publicznej muszą być także wzajemnie powiązane i zintegrowane ze sobą.

1.3. Miasto jako podmiot wielowektorowy.

Zdefiniowany przez Leo Klaassena cykl czterech faz rozwoju miasta rozpoczyna urbanizacja, którą opisano wówczas jako proces zaistniały w rezultacie rewolucji przemysłowej, wymuszającej koncentrację ludności w mieście, na początku w jego śródmieściu a następnie w dzielnicach je otaczających. Zakłady przemysłowe od połowy XIX wieku przyciągały do siebie tysiące robotników, którzy tworzyli szybko rozwijające się miasta, wypełniając ich przestrzeń mniej lub bardziej chaotyczną zabudową podporządkowaną jedynie celowi bogacenia się. Kategoria szybkiego zysku inwestorów wyznaczała zasady gospodarowania terenami miejskimi. Jednocześnie jednak konieczność zapewnienia zadowalających warunków życia przyczyniła się do poszukiwania rozwiązań usprawniających organizację życia i działalności w miastach. Potrzebę ich rozwoju wymusili zarówno masowo przybywający migranci z terenów wiejskich, którzy generowali popyt na mieszkania, sklepy i usługi, jak i przedsiębiorcy zaspokajający ich potrzeby²².

1.3.1. Funkcje miasta a aspekty rewitalizacji.

Funkcje miast wymienione w poprzedniej części pracy identyfikowane są za pomocą trzech wymiarów: przestrzennego, ekonomicznego i społecznego. Wymiary te łączą się ściśle z aspektami rewitalizacji miast.

²¹ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, str. 100.

²² M. Czornik, *Uwarunkowania strategiczne przebudowy centrum miasta poprzemysłowego*, [w:] A. Drobniań (red.), *Wybór inwestora strategicznego dla potrzeb zagospodarowania centrum miasta poprzemysłowego*, Akademia ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2010, str. 13.

Zadania wykonywane w ramach programów rewitalizacji obejmują głównie poprawę stanu technicznego zabudowy miasta i jego infrastruktury, poprawę stanu środowiska naturalnego, wykorzystanie zasobów dziedzictwa kulturowego, rozwiązywanie problemów społecznych oraz zwiększenie potencjału gospodarczego obszaru. Zadania te powinny być dostosowane do wiodących funkcji miasta. Główne wysiłki odnowy będą wtedy skierowane na obszary, które mogą przynieść najwięcej korzyści rozwojowych dla miasta.

Realizacja programów rewitalizacji powinna znacząco wpływać na jakość relacji społecznych i ekonomicznych. Powinna wpływać na zwiększenie identyfikacji społeczności lokalnych z miejscem zamieszkania. Czynnikiem, który powinien doprowadzić do tych zjawisk jest wzrost jakości przestrzeni miejskiej, jej estetyki, funkcjonalności, bezpieczeństwa i otwartości na uspołecznienie życia w miastach. Zadania uwzględniane w programach rewitalizacji powinny ukazywać trzy różne a zarazem nierozłączne aspekty problemu rewitalizacji: przestrzenny, ekonomiczny i społeczny.

Aspekt przestrzenny.

Aspekt ten obejmuje problemy związane z fizycznym kształtem substancji miejskiej. Obejmuje kwestie architektoniczno-urbanistyczne, budowlane, ekologiczne, a także infrastrukturę techniczną oraz dziedzictwo kulturowe. Do działań realizowanych w tym zakresie zaliczyć możemy:

- działania dotyczące rozwoju infrastruktury technicznej,
- działania dotyczące rozwoju transportu,
- działania dotyczące restrukturyzacji przemysłu,
- działania dotyczące remontów i renowacji istniejących zasobów mieszkaniowych,
- działania dotyczące budowy nowych mieszkań,
- działania dotyczące rozwoju infrastruktury społecznej, kulturalnej i turystycznej,
- zabezpieczenie puli mieszkań rotacyjnych i zamiennych.

Aspekt ekonomiczny.

Aspekt ten związany jest z potrzebą gospodarczego ożywienia zdegradowanego obszaru, co prowadzi do powstania nowych inwestycji, tworzenia nowych miejsc pracy

poprzez system zachęt dla nowych inwestorów oraz przyciągnięcie nowych mieszkańców i użytkowników²³. Aspekt ten realizowany jest przez:

- działania dotyczące wspierania przedsiębiorczości,
- działania dotyczące rozwoju turystyki bądź innych sektorów gospodarki lokalnej,
- działania dotyczące uruchamiania finansowanych mechanizmów wsparcia (np. lokalny fundusz poręczeń),
- inne działania wynikające z programów pomocowych dotyczące rozwoju MSP.

Aspekt społeczny.

Transformacja ustrojowa z jaką mieliśmy do czynienia w Polsce po roku 1990 przyczyniła się do narastania dysproporcji społecznych, a w efekcie do marginalizacji niektórych grup społecznych. Jednym z efektów marginalizacji jest segregacja przestrzenna. Zjawisko to jest wynikiem zróżnicowania społecznego mieszkańców miast. W obszarach zdegradowanych, które charakteryzują się niską jakością warunków zamieszkiwania, następuje odpływ ludności o wyższym statusie społecznym a ich miejsce zajmowane jest przez ludność z niższych warstw statusowych. Proces taki powoduje coraz głębszą degradację obszaru.

Problematyka społeczna realizowana w programach rewitalizacji to przede wszystkim walka ze zjawiskami patologii społecznych, wykluczeniem społecznym, zmianami demograficznymi czy niskim stopniem wykształcenia ale także kwestie możliwości równego udziału w życiu społecznym osób niepełnosprawnych czy starszych.

W dotychczasowym podejściu do zadań rewitalizacyjnych obok zagadnień przestrzennych i gospodarczych brakuje kompleksowego podejścia do zadań społecznych. Działania rewitalizacyjne prowadzą często do przeniesienia problemu społecznego w inny rejon miasta a nie do zintegrowanego rozwoju miejskiego. Problem taki mógłby być częściowo zlikwidowany poprzez zasiłki dla uboższych mieszkańców aby nie musieli się wyprowadzać z odnowionych mieszkań. Oczywiście musi to dotyczyć osób, które gwarantują utrzymanie nowych mieszkań we właściwym stanie. Dzięki takim działaniom można osiągnąć

²³ S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2011, s. 19.

efekt korzystnego „przemieszczenia” społecznego. System taki funkcjonuje we Francji gdzie zasiłki wypłacane są przez budżet państwa²⁴.

W aspekcie społecznym najbardziej pożądanymi działaniami są:

- działania dotyczące rozwoju zasobów ludzkich,
- działania dotyczące przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu,
- działania dotyczące walki z patologiami społecznymi,
- działania dotyczące tworzenia równych szans,
- działania dotyczące zapobieganiu zjawisku bezrobocia,
- działania dotyczące zapobieganiu zjawisku bezdomności,
- działania na rzecz aktywności środowisk dziecięcych i młodzieżowych,
- działania dotyczące przekwaterowywania mieszkańców rewitalizowanych terenów,
- działania dotyczące uruchamianiu systemów grantów dla organizacji pozarządowych.

Wszystkie te aspekty powinny być traktowane w sposób zintegrowany: projekty rewitalizacji należy konstruować się w sposób przyczyniający się do powstawanie efektu synergii – korzyści płynące z realizacji tak skonstruowanych działań będą wówczas przekraczać sumę korzyści, które powstałyby w wyniku wykonywania zadań odnoszących się do poszczególnych problemów²⁵.

1.4. Rewitalizacja – powrót do życia.

1.4.1. Rewitalizacja – pojęcie.

Pojęcie rewitalizacji bardzo często utożsamiane jest z remontem, modernizacją czy rewaloryzacją lub renowacją zdegradowanej substancji miejskiej. Z rozmaitych źródeł możemy dowiedzieć się, że miasto, dzielnica, ulica czy budynek poddany został rewitalizacji. Niestety w wielu przypadkach chodzi po prostu o remont budynku, modernizację ulicy czy rewaloryzację zabytkowej dzielnicy. Działania te nie zmierzają bezpośrednio do ożywienia społeczno – gospodarczego odnawianego obiektu bądź terenu.

²⁴ K. Skalski, Projekty społeczne w programach rewitalizacji 2007-2013, [w:] „Urbanista” 2008, nr 1 (61), s. 29-32.

²⁵ S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych...*, s. 20.

Pojęcia rewitalizacji i odnowy miast są używane jako nadrzędne w stosunku do innych pojęć podstawowych takich jak remont, modernizacja, renowacja, przebudowa, rewaloryzacja czy restrukturyzacja. W literaturze przedmiotu wielokrotnie przedstawiano rozróżnienie między ściśle powiązаныmi podstawowymi pojęciami remontu, modernizacji, rewaloryzacji i rewitalizacji. Zgodnie z tym rozróżnieniem:

- Remont – to przywrócenie takiego stanu budynku, jaki istniał na początku poprzedniego cyklu jego eksploatacji,
- Modernizacja – to remonty uzupełnione wprowadzeniem nowych, lepszych, sprawniejszych lub nawet dodatkowych elementów wyposażenia, podnoszących komfort,
- Rewaloryzacja – to przywrócenie wartości, czyli remont lub modernizacja obiektów o szczególnej wartości zabytkowej. Wymaga to dodatkowych prac badawczych i realizacyjnych, mających na celu wyeksponowanie tych wartości zabytkowych²⁶.

Rewitalizacja obejmuje wszystkie powyższe zakresy, w odniesieniu do kompleksowych działań podejmowanych na większych obszarach miejskich, szczególnie w starych zdegradowanych dzielnicach, wiążące działania poprzednio wymienione z działaniami zmierzającymi do ożywienia społecznego i gospodarczego obszaru miejskiego. Powiązanie spraw społecznych, gospodarczych i technicznych w procesach rewitalizacji to nie tylko sprawa terminologiczna, ale istota zagadnienia, które w odróżnieniu od tradycyjnych ujęć odnosi się do całości życia miasta, a nie tylko do jego formy²⁷.

Definicja podana przez Forum Rewitalizacji określa rewitalizację jako "kompleksowy, skoordynowany, wieloletni, prowadzony na określonym obszarze proces przemian przestrzennych, technicznych, społecznych i ekonomicznych, inicjowany przez samorząd terytorialny (głównie lokalny) w celu wyprowadzenia tego obszaru ze stanu kryzysowego, poprzez nadanie mu nowej jakości funkcjonalnej i stworzenie warunków do jego rozwoju, w oparciu o charakterystyczne uwarunkowania endogeniczne²⁸."

²⁶ K. Skalski, *O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic miejskich*, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 1996, s. 17.

²⁷ T. Markowski, D. Stawasz, D. A. Sikora, *Polityka mieszkaniowa obszaru - cele i instrumenty*, Zintegrowany Program Rewitalizacji Obszaru Centralnego Łodzi, 2005.

²⁸ Jest to definicja przyjęta wg. *Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa*, Warszawa 13 sierpnia 2008 r.

Instytutu Rozwoju Miast jako rewitalizację określa "skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałania degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju"²⁹."

Krzysztof Skalski w odniesieniu do dawnych dzielnic miejskich określa rewitalizację jako „system działań organizacyjnych, prawnych i finansowych, wiążący politykę mieszkaniową państwa z lokalną polityką mieszkaniową samorządów; jest źródłem i wyznacznikiem poprawy sytuacji mieszkaniowej społeczeństwa"³⁰."

Autorem kompleksowej definicji jest profesor Tadeusz Markowski. Rewitalizacja to „zintegrowane podejście (zarówno od strony interwencji, jak i skutków), uwzględniające aspekty społeczne, gospodarcze, środowiskowe i techniczne i zorientowane na uzdrowienie funkcji (rewitalizacja społeczna, rewitalizacja gospodarcza). W wyniku jednoczesnego wdrażania tych form interwencji pojawia się trwała zdolność inwestycyjna, co jest celem rewitalizacji. Instrumenty o charakterze technicznym (remonty, budowa nowych obiektów) mają pierwotny charakter i służą ożywieniu gospodarczemu i społecznemu obszarowi lub całego miasta, nie stanowią zaś celów rewitalizacji. Procesu rewitalizacji nie można ograniczać do punktowej i zintegrowanej interwencji władz publicznych w określonych fragmentach miasta, mającej na celu wywołanie dalszych, samoistnych procesów regeneracyjnych. Zintegrowane, funkcjonalno – podmiotowe podejście wymaga włączenia do procesu rewitalizacji przedsiębiorstw i ludzi, których rewitalizacja dotyczy, uwzględniając nie tylko interesy grup bezpośrednio związanych z obszarem rewitalizacji, ale także interesy grup związanych pośrednio (często nieświadomych powiązania). Rewitalizacja oddziałuje nie tylko na obszar regenerowany, ale na całe miasto, zwiększając jego atrakcyjność inwestycyjną czy turystyczną i dając korzyści przedsiębiorcom i mieszkańcom spoza obszaru rewitalizowanego.

To proces ukierunkowany na przeciwdziałanie skumulowanemu skutkowi ułomności rynku nieruchomości oraz ułomności instytucjonalnej, który wymaga zrozumienia reguł

²⁹ http://www.fr.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=219&Itemid=114.

³⁰ K. Skalski (red.), *Vademecum rewitalizacji dawnych dzielnic mieszkaniowych*, Forum Rewitalizacji, Kraków 2000, s. 10.

ekonomicznych i instytucjonalnych związanych z degradacją miast oraz stworzenia programów integrujących interwencyjne działania władz publicznych oraz działania inwestorów i szerokiego grona interesariuszy³¹.”

Zatem rewitalizacja to działanie zintegrowane, angażujące szerokie grono uczestników, skupione na ożywieniu zdegradowanych obszarów miast, którego celem jest znalezienie dla nich nowego zastosowania i doprowadzenie do stanu, w którym obszary zmieniają swoją funkcję. Łaciński splot słów *re* i *vita* oznacza dosłownie przywrócenie do życia.

Oznacza to, iż rewitalizacja sama w sobie składa się z kilku płaszczyzn. Nie jest to jedynie renowacja czy modernizacja istniejącej zabudowy. Zadaniem rewitalizacji jest przede wszystkim odwrócenie negatywnych trendów, takich jak degradacja przestrzeni, występowanie patologii społecznych, zanik funkcji obszaru czy brak dostosowania tych funkcji do potrzeb mieszkających na tym obszarze ludzi lub znajdujących się tam jednostek gospodarczych. Rewitalizacja jest więc procesem naprawczym, który zawiera w sobie szereg działań, takich jak modernizacja istniejącego zagospodarowania, adaptacja nowych funkcji do istniejących w danym obszarze potrzeb, działania związane z rozwojem handlu, usług oraz przywrócenie równowagi życia społecznego³².

1.4.2. Cele rewitalizacji.

Cele rewitalizacji są tak różne jak różne są miasta. Każdy podmiot, który podejmuje trud rewitalizacji musi jasno określić cele do jakich będzie dążył. Cele te muszą odzwierciedlać ilość, jakość i natężenie problemów z jakimi należy się zmierzyć przywracając do życia rewitalizowaną przestrzeń. Generalnym celem odnowy jest zapewnienie harmonijnego i wielostronnego rozwoju miasta poprzez adaptacje starych zasobów do nowych potrzeb, co zapewnia poprawę życia w mieście, ochronę i zachowanie tych zasobów, integrację form historycznych i współczesnych oraz wyrównanie standardów nowych i starych zasobów³³. Cele szczegółowe bardzo często są do siebie podobne i dotyczą

³¹ T. Markowski, *Rynkowe podstawy procesów rewitalizacji miast*, [w:] P. Lorens (red.), *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, Biblioteka Urbanisty Nr 10, Urbanista, Warszawa 2007, s. 319-324.

³² T. Markowski, D. Stawasz, D. A. Sikora, *Polityka mieszkaniowa obszaru - cele i instrumenty*, Zintegrowany Program Rewitalizacji Obszaru Centralnego Łodzi, 2005.

³³ T. Sumień, J. Furman-Michałowska, K. Ufnalewska, W. Wąs, *Odnowa miast europejskich*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1989.

podobnych zagadnień. Dzięki temu można je pogrupować stosując kryterium dominującego zakresu odniesienia. W związku z tym wyróżnić można następujące grupy celów rewitalizacji:

- Urbanistyczno architektoniczne, związane są z poprawą jakości obiektów czy zespołów architektonicznych a także świadomym kształtowaniem krajobrazu kulturowego rewitalizowanego obszaru.
- Techniczne, związane są z poprawą jakości infrastruktury technicznej takiej jak drogi, kanalizacja, zaopatrzenie w wodę.
- Społeczne, związane są z osłabieniem bądź całkowitym zatrzymaniem negatywnych zjawisk społecznych oraz poprawą bezpieczeństwa.
- Ekonomiczne, związane są z ożywieniem gospodarczym, zmniejszeniem bezrobocia, promocją ekonomiczną obszaru.
- Środowiskowe, związane z polepszeniem stanu ochrony środowiska naturalnego ³⁴.

Każdy program rewitalizacji powinien zakładać realizację wszystkich tych grup celów. Zaniechanie jednych kosztem innych może doprowadzić do negatywnych efektów. Należy przy tym pamiętać o uzyskaniu stanu samo regeneracji obszarów. Oznacza to, że po zakończeniu procesu rewitalizacji i wycofaniu wspomagania zewnętrznego, obszar zrewitalizowany będzie w stanie o własnych siłach pozytywnie funkcjonować w całości struktury miejskiej. Osiągnięcie takiego stanu wymaga wieloletnich, starannie zaplanowanych i wdrażanych działań³⁵. Działania te muszą mieć na celu znaczący wpływ na zmianę jakościową relacji społecznych i ekonomicznych, powodując ugruntowanie miejskiej kultury życia i interakcji społecznych oraz zwiększenie poczucia identyfikacji społeczności lokalnych z miejscem zamieszkania.

1.4.3. Płaszczyzny rewitalizacji.

System miejski charakteryzuje się dualistyczną strukturą społeczno-przestrzenną. W ramach podsystemu społecznego wyróżniamy płaszczyznę społeczną i płaszczyznę

³⁴ P. Lorens, *Rewitalizacja miast. Planowanie i realizacja*, Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Gdańsk 2010, str. 11.

³⁵ S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, str. 18.

gospodarczą. W ramach podsystemu urbanistycznego wymienić możemy substancję urbanistyczną i środowisko naturalne. Istnieje jeszcze piąta płaszczyzna – tożsamościowo-wizerunkowa.

Zrozumienie jak istotne są płaszczyzny rewitalizacji i powiązania między nimi jest jednym z kluczowych elementów udanej odnowy przestrzeni publicznej. Rewitalizacja prowadzona na przykład tylko na płaszczyźnie urbanistycznej będzie tylko renowacją lub odbudową. Aby wysiłek rewitalizacyjny przyniósł spodziewane efekty musi być prowadzony na wszystkich płaszczyznach.

Na płaszczyznę społeczną składają się elementy związane z infrastrukturą edukacyjną, sytuacją mieszkaniową, poprawa bezpieczeństwa czy aktywizacją lokalnych społeczności. Płaszczyzna gospodarcza rewitalizacji obejmuje szeroko pojętą aktywizację gospodarczą w odnawianym obszarze, stworzenie dogodnych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Płaszczyzna urbanistyczna obejmuje natomiast działania związane z odnową tkanki urbanistycznej oraz nowymi inwestycjami budowlanymi. Ochrona środowiska to w tym przypadku działania zmierzające do poprawy stanu środowiska naturalnego takie jak, zwiększenie powierzchni biologicznie czynnych czy ograniczenie emisji substancji szkodliwych. Piąta płaszczyzna, tożsamość i wizerunek – obejmuje zarówno elementy podsystemu społecznego jak i urbanistycznego, ponieważ na tożsamość i wizerunek miasta składają się jego fizyczne (architektura, ukształtowanie terenu itd.) i społeczne (ludzie, tradycje, kultura itd.) elementy. Ponadto tożsamość miasta ma wymiar przedmiotowy czyli pewne cechy danego miejsca (*geniusloci*), jak i podmiotowy obejmujący tożsamość mieszkańców i przywiązanie do miejsca³⁶.

1. 5. Obszary zdegradowane.

1.5.1. Typologia obszarów zdegradowanych.

Przegląd typologii obszarów zdegradowanych ukazuje środowisko i warunki urbanistyczne w jakich poruszają się samorządy polskich miast. Różne typy obszarów zdegradowanych powodują często odmienne podejście do rewitalizacji. Spowodowane to jest różnorodną wartością i atrakcyjnością obszaru, różną strukturą własnościową czy odmienną

³⁶ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz, *Rewitalizacja miast polskich tom 10, Model rewitalizacji miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, str. 117.

skął degradacji. Powoduje to konieczność innego podejścia do rewitalizacji szczególnie na etapie przygotowania. Inaczej będą postępować samorządy z obszarami na przykład powojskowymi o jednolitej strukturze własnościowej będącymi pod zarządem agencji rządowych a inaczej z obszarami takimi jak historyczne centra miast gdzie występuje duże zróżnicowanie pod względem własności nieruchomości.

Obszary zdegradowane polskich miast można podzielić na wiele różnych grup. Klasyfikacja opiera się przede wszystkim na podziale według pełnionej poprzednio funkcji oraz genezie powstania. Obszary zdegradowane można także podzielić ze względu na ich wielkość i znaczenia w strukturze miejskiej. Podział taki można odnieść do wszystkich kategorii odnoszących się do ich pierwotnego przeznaczenia i genezy powstania³⁷.

Typologia obszarów w odniesieniu do pierwotnego przeznaczenia i genezy powstania:

Obszary związane z infrastrukturą techniczną i przemysłową to obszary, które charakteryzują się całkowitą utratą dotychczasowego przeznaczenia oraz zostały opuszczone przez dotychczasowych użytkowników. Do obszarów takich zalicza się:

- Obszary poprzemysłowe

Rozbudowane struktury przestrzenne przemysłu stanowiły do niedawna symbol rozwoju gospodarczego kraju. Przez lata określały funkcje i przeznaczenie miejsca. W ostatnich czasach jednak w strukturach tych dokonały się duże przeobrażenia. Szczególnie po okresie zmian ustrojowych w Polsce wiele przedsiębiorstw zostało zlikwidowanych przez co w wielu miastach pojawiły się wyspy o zrujnowanej zabudowie poprzemysłowej. Tereny te są bardzo często położone w atrakcyjnych częściach miast. Dzieje się tak dlatego, że w okresie wzmożonej industrializacji zakłady przemysłowe lokalizowano przy dogodnych szlakach komunikacyjnych na przedmieściach miast lub wręcz w ich obrębie. Wiele miast rozrosło się na tyle żeby wchłonąć obszary fabryczne i dzisiaj znajdują się one wręcz w ich centrach. Powoduje to, że tereny te wzbudzają bardzo silną presję inwestorów w celu pozyskania nowych terenów inwestycyjnych.

Według Bolesława Domańskiego przez tereny poprzemysłowe należy rozumieć „w węższym ujęciu obszary, które przestały być miejscem produkcji przemysłowej lub przestały pełnić funkcje pomocnicze dla tej produkcji w obrębie zakładów przemysłowych

³⁷ P. Lorens, *Rewitalizacja miast...*, str. 33.

(np. magazynowo–składowe, transportowe, administracyjne), łącznie z obszarami niedokończonych inwestycji przemysłowych. Zasadniczym kryterium wyróżniania terenów poprzemysłowych jest więc znaczące przerwanie wykorzystania terenów dla celów produkcyjnych i związanych z nimi bezpośrednio funkcji pomocniczych w ramach zakładów przemysłowych. W szerszym rozumieniu tereny poprzemysłowe obejmują także obszary zdegradowane przez działalność przemysłową, np. górnictwem, składowanie odpadów przemysłowych, skażenie gleb, wód itd³⁸.”

Tereny te to często wielko powierzchniowe struktury kopalń, hut, zakładów włókienniczych czy gorzelni lub cukrowni. Są to także mniejsze obszarowo struktury pozostałe po małych fabrykach czy manufakturach. Charakteryzują się specyficzną i wyjątkową zabudową nie spotykaną w budownictwie mieszkaniowym czy jakimkolwiek innym. W większości przypadków zabudowa ta jest zrujnowana w stopniu takim, że nie nadaje się do odbudowy. Nie mniej jednak istnieją takie obiekty, które można zaadaptować na cele handlowe, usługowe czy też mieszkaniowe (lofty)³⁹.

- Obszary pokolejowe

Są to tereny, które powstają po likwidowanych elementach infrastruktury kolejowej. Bardzo często są powiązane z użytkowanymi nadal dworcami i liniami kolejowymi. Pojawienie się tych terenów spowodowane jest zmianami w technologiach transportu kolejowego oraz zmniejszającą się liczbą przewozów. Wiele linii jest likwidowanych a co za tym idzie zbędne stają się same linie i teren na którym leżą, towarzyszące im dworce kolejowe oraz rozmaita infrastruktura techniczna.

Innym rodzajem terenów pokolejowych są tereny po likwidowanych stacjach towarowych czy rozrządowych znajdujące się w sąsiedztwie wielkich terenów przemysłowych. Tworzą je torowiska i rozjazdy a także magazyny, lokomotywownie, wagonownie, zakłady naprawcze. Są to tereny bardzo atrakcyjne ponieważ często znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie zlikwidowanych fabryk przez co mogą się stać elementem większej i zintegrowanej inwestycji.

³⁸ B. Domański, *Restrukturyzacja terenów poprzemysłowych w miastach* [w:] Z. Ziobrowska, D. Ptaszycka-Jackowska, A. Rębowska, A. Geissler (red.) *Rewitalizacja, rehabilitacja i restrukturyzacja – odnowa miast*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków 2000, str. 107.

³⁹ J. Gubański, *Obszar poprzemysłowy w strukturze miasta*, Biblioteka cyfrowa Politechniki Krakowskiej, http://bc.biblos.pk.edu.pl/bc/resources/CT/CzasopismoTechniczne_6A_2008/GubanskiJ/ObszarPoprzemyslowy/pdf/GubanskiJ_ObszarPoprzemyslowy.pdf

Innym rodzajem terenu czy obiektu pokolejowego są same dworce istniejące przy działających liniach kolejowych. Dworce te oraz towarzyszące im budynki techniczne są zbyt duże jak na potrzeby dzisiejszego ruchu pasażerskiego. Linie kolejowe do obsługi pasażerów wykorzystują niewielkie obszary dworca. Cała pozostała część budynku pozostaje nieużytkowana przez co niszczeje a jej utrzymanie i tak generuje koszty. Dworce zazwyczaj charakteryzują się atrakcyjną lokalizacją w centrach miast i zazwyczaj towarzyszą im węzły komunikacji indywidualnej i zbiorowej. Zasadnym jest zatem komercjalizacja zbędnych powierzchni i przeznaczenie ich na cele usługowe oraz cele związane z lepszą obsługą pasażerów⁴⁰.

- Obszary powojaskowe

Obszary powojaskowe to tereny opuszczone przez rozmaite funkcje militarne. Należą do nich przede wszystkim bazy wojskowe, o dużych obszarach, zabudowane budynkami o rozmaitym przeznaczeniu takimi jak budynki mieszkalne (koszarowce), budynki przeznaczone na szkolenie, magazyny, garaże, warsztaty, budynki biurowe. W wielkich bazach wojskowych możemy spotkać także szkoły, szpitale, sklepy, ośrodki kultury. Tereny powojaskowe o innym przeznaczeniu to poligony, lotniska czy porty.

W Polsce w ciągu ostatnich dwudziestu lat pojawiło się bardzo dużo terenów powojaskowych. Przyczyny takiego stanu rzeczy to przede wszystkim opuszczenie naszego kraju przez wojska Federacji Rosyjskiej, a także proces restrukturyzacji i profesjonalizacji Wojska Polskiego.

Po opuszczeniu Polski wojska rosyjskie pozostawiły po sobie około 56 tysięcy hektarów swoich baz i jednostek. Były to tereny o znacznym stopniu dewastacji zarówno substancji urbanistycznej jak i środowiska naturalnego. Dalsza dewastacja nastąpiła już po przejęciu tych obiektów przez stronę polską, która nie była przygotowana do ochrony tak dużych i urozmaiconych kompleksów. W efekcie tereny te charakteryzowały się znacznym zniszczeniem i ich przywrócenie do jakichkolwiek użytecznych funkcji było i jest bardzo trudne.

Drugą przyczyną pojawienia się dużej ilości obszarów powojaskowych jest restrukturyzacja armii polskiej. Zmiany w liczebności, wprowadzenie nowoczesnego

⁴⁰ M. Huculak, *Tereny pokolejowe PKP S.A. – szanse i możliwości przekształceń na nowe funkcje miejskie*, [w:] Jarczewski W. (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojaskowe*, IRM, Kraków 2009, str. 218

uzbrojenia, zmiany zadań strategicznych i operacyjnych sił zbrojnych spowodowały likwidację wielu garnizonów. Doprowadziło to opuszczenia jednostek wojskowych o łącznej powierzchni około 20 tys. hektarów⁴¹.

Tereny te położone są przeważnie w centrach miast lub na ich obrzeżach, co stanowi o ich atrakcyjności inwestycyjnej. Zespoły koszarowe bywają przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe, działalność usługową, przemysłową ale także powstają w nich ośrodki akademickie czy kulturalne oraz administracyjne. Natomiast tereny poligonów, które są znacznie oddalone od centrów miast przeznacza się na obiekty rekreacyjne lub na budownictwo mieszkaniowe⁴².

- Obszary poportowe

Obszary te to tereny byłych struktur portowych a także obiektów przemysłów powiązanych z portem takich jak przemysł stoczniowy przetwórstwo oraz transport morski czy magazynowanie. Cechą tych obszarów jest ich silne powiązanie z morską tożsamością miast. Obszary te mają różną genezę ale najczęściej wyróżniamy porty powstałe w średniowieczu i takie które powstały znacznie później czyli w wieku XIX i XX. Porty starsze są zazwyczaj mniejsze obszarowo i posiadają stosunkowo niewiele urządzeń przeładunkowych czy obiektów składowych. Ich zagospodarowanie idzie w kierunku stworzenia obszaru o charakterze rekreacyjnym lub handlowo usługowym czy hotelowym.

Nowsze obszary portowe charakteryzują się wielką powierzchnią, niejednorodną zabudową (przemieszczenie obiektów portowych z przemysłowymi) oraz dużą ilością pozostawionej infrastruktury portowej (magazyny, żurawie). Ze względu na te specyficzne cechy tereny te nadają się najlepiej na funkcje mieszkaniowe, komercyjne, przemysłowe czy rekreacyjne⁴³.

Zdegradowane obszary poportowe występują nie tylko na wybrzeżu morskim. Spotkać je także możemy nad rzekami oraz jeziorami. Są to bardzo atrakcyjne tereny ze względu na swój charakter zwrócony ku wodzie. Obecność wody w krajobrazie miejskim nadaje miastu

⁴¹W. Jarczewski, M. Kuryło, *Rewitalizacja terenów powojennych*, [w:]Jarczewski W. (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojenne*, IRM, Kraków 2009, str. 244.

⁴² P. Lorens, *Rewitalizacja miast...*, str. 37.

⁴³ P. Lorens, *Specyfika procesów przekształceń i rewitalizacji różnych typów obszarów zdegradowanych w miastach polskich*, [w:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, *Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast*, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk 2009, str. 28.

charakterystyczne piękno i stanowi o jego specyfice. Tematyka waterfront⁴⁴ rodzi coraz większe zainteresowanie samorządów miast z obszarów śródlądowych, pojawiają się liczne projekty zagospodarowania obszarów nad rzekami i jeziorami.

Obszary mieszkaniowe to druga grupa terenów o znacznej degradacji, która występuje bardzo często w polskich miastach. Są to obszary bardzo zróżnicowane co do typu struktury, stanu technicznego czy praw własności. Wyróżnia się tu:

- Obszary o genezie XVIII wiekowej i starsze.

Obszary te to najczęściej historyczne zespoły staromiejskie. Mają duży walor zabytkowy i pełnią najczęściej funkcje turystyczne. Ze względu na swój wiek i wartość historyczną wymagają kosztownych zabiegów rewaloryzacyjnych.

- Obszary o genezie XIX i wczesno XX wiekowej.

Mówiąc o dzielnicach XIX-wiecznych mamy najczęściej na myśli fragmenty miast, których szczególny rozwój przypada na koniec XIX i początek XX wieku. Większa część ich zabudowy powstała bowiem od około 1870 roku do 1918 roku. Znaczna część z nich stanowi interesujące założenia urbanistyczno-architektoniczne, które decydują o wielkomiejskim charakterze miast. Często są to obiekty o wysokich walorach architektonicznych choć w dużym stopniu zdewastowane. Struktury takie znajdują się najczęściej na obrzeżach zespołów staromiejskich lub obszarów przemysłowych.

- Obszary o genezie międzywojennej.

Obszary te mają charakter miejski oraz podmiejski. Są to obiekty budowane z myślą o funkcjach socjalnych. Były lokowane w miastach przemysłowych w celu rozwiązania problemów mieszkaniowych najuboższych grup społecznych. Dzisiaj wiele z nich, a szczególnie obiekty jednorodzinne są obiektami postrzeganymi jako atrakcyjne miejsca do zamieszkania.

⁴⁴Waterfront (front wodny) - w urbanistyce terminem tym określa się obszary ulokowane nad naturalnym zbiornikiem wodnym, jeziorem, rzeką, bądź morzem. Z reguły jednak termin odnosi się do obszarów stykowych znajdujących się pomiędzy strukturami miejskimi a portowymi. Tereny te zazwyczaj charakteryzują się dostępem do płytkich akwenów portowych. Często są to stare nabrzeża miejskie z intensywną, jednak w znacznym stopniu zdekapitalizowaną zabudową lądową. W związku z tym wartość tych terenów jest potencjalnie wysoka, choć przed rewitalizacją obniżona z powodu zaniku lub ograniczenia funkcji portowych.

- Obszary o genezie powojennej.

Obszary te to zazwyczaj wielkie dzielnice mieszkaniowe o zabudowie wielkopłytowej. Powstawały zazwyczaj na obrzeżach miast i stanowiły zwarte dzielnice mieszkaniowe. Dzisiaj wiele z tych dzielnic znajduje się w centrach dzisiejszych metropolii. Jednak wiele obiektów wielorodzinnych budowano na wolnych przestrzeniach budowlanych nie dbając o ład architektoniczny i ciągłość stylu zabudowy.

Inną jeszcze kategorią obszarów zdegradowanych są kompleksy wielofunkcyjne. Zaliczamy do nich:

- Obszary śródmiejskie.

Są to obszary centralnie położone i pełnią rozmaite wyspecjalizowane funkcje. Cechuje je zróżnicowana struktura urbanistyczna. Możemy tam spotkać obiekty o genezie średniowiecznej ale także nowsze, nawet powojenne często nie związane ze stylem urbanistycznym otoczenia. Rzadko się zdarza, aby całe obszary tego typu nosiły znamiona degradacji. Zazwyczaj w ich granicach znajdują się elementy wymagające rewitalizacji czy wręcz tylko renowacji. Wiążą się one przede wszystkim z ożywieniem gospodarczym i tworzeniem obszaru centralnego w mieście.

- Zespoły krajobrazowe.

Najlepszym przykładem zespołów krajobrazowych są układy urbanistyczne związane z ciekami wodnymi. Poszczególne elementy układu mogą być zagospodarowywane w różnym okresie i na różne cele. Są to obszary o bardzo zróżnicowanej charakterystyce, które łączy lokalizacja w obrębie szczególnie ukształtowanego zespołu krajobrazowego⁴⁵.

Ostatnią grupą obszarów zdegradowanych są nieużytki miejskie. Są to tereny:

- Zniszczone w trakcie działań wojennych i nie odbudowane.

Dotyczą obszarów zniszczonych podczas ostatniej wojny. Obszary te nie zostały odbudowane ze względu na brak pomysłu na zagospodarowanie tej przestrzeni, brak inwestorów czy też z niechęci władz do podjęcia działań rozwojowych w zdegradowanym obszarze. Często były to struktury doskonale rozpoznane pod kątem architektonicznym,

⁴⁵P. Lorens, *Wstępna typologia obszarów zdegradowanych o funkcjach i potencjale metropolitalnym*, [w:] T. Parteka (red.), *Transformacja zdegradowanych struktur przestrzennych metropolii polskich*, Biuletyn KPZK PAN, zeszyt 223, Warszawa 2005, str. 61.

niemniej jednak czekając na możliwości realizacyjne ulegały przyspieszonej destrukcji, kreując dodatkowo problemy społeczne⁴⁶. Są one zazwyczaj bardzo atrakcyjnie zlokalizowane w obrębie obszarów historycznych śródmieść miast lub na ich obrzeżach.

Niezagospodarowane w trakcie współczesnych procesów urbanistycznych.

To tereny przewidziane do zagospodarowania na rozmaite funkcje (jako tereny zielone, rezerwy dla dalszego rozwoju np. funkcji przemysłowych czy mieszkaniowych), ale nie zagospodarowane. Tereny takie powstawały w czasach powojennych i wiążą się z powstawaniem wielkich dzielnic mieszkaniowych lub przemysłowych. Zazwyczaj są to tereny bardzo atrakcyjne i posiadają dostęp do miejskiej infrastruktury technicznej i drogowej⁴⁷.

Typologia obszarów w odniesieniu do wielkości i znaczenia w strukturze miejskiej:

Typologia ta wyróżnia trzy kategorie:

- Pojedyncze budynki i przynależne im działki, stanowiące element tkanki miasta, które nie są samodzielny elementem struktury miejskiej.
- Wyodrębniające się założenia i zespoły urbanistyczne będące fragmentem całej tkanki miejskiej.
- Złożone kompleksy, obejmujące rozmaite założenia o różnej kompozycji i pierwotnym przeznaczeniu tworzące całe dzielnice miejskie⁴⁸.

W analizowanych w części empirycznej pracy miejscowościach województwa łódzkiego najczęściej występują zdegradowane historyczne centra miast (problem ten dotyczy praktycznie wszystkich miast województwa). W następnej kolejności są to obszary poprzemysłowe i obszary osiedli mieszkaniowych. Problemy degradacji takich obszarów występują w Zgierzu, Kutnie, Sieradzu, Zduńskiej Woli, Piotrkowie Trybunalskim. Poza tym mamy do czynienia także z obszarami powojskowymi (Zgierz, Kutno) i pokolejowymi (Krośniewice, Sieradz, Zduńska Wola, Łask). Przedbórz jest natomiast przykładem miejscowości gdzie występują niezagospodarowane i zdegradowane obszary o dużym

⁴⁶D. Kłosek – Kozłowska, *Ochrona wartości kulturowych miast a urbanistyka*, Oficyna wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2007, str. 10.

⁴⁷ P. Lorens, *Rewitalizacja miast...*, str. 39.

⁴⁸ P. Lorens, *Rewitalizacja miast...*, str. 40.

potencjale rekreacyjnym. Duża różnorodność obszarów wymagających odnowy powoduje konieczność przyjrzenia się przyczyną degradacji miast.

1.5.2. Przyczyny degradacji miast.

Degradacja struktur miejskich w Polsce jest dość częstym zjawiskiem. Zazwyczaj utożsamiana jest z pogorszeniem stanu technicznego budynków i infrastruktury technicznej, które składają się na materialną substancję miasta. Tymczasem degradacja fizyczna to nie wszystko. Degradacja miasta obejmuje też szereg innych ale istotnych zjawisk. Są to, oprócz aspektów architektoniczno – urbanistycznych, zjawiska o charakterze społecznym, gospodarczym i środowiskowym.

Przyczyny gospodarcze wynikają historycznie ze scentralizowanej polityki rozwoju miast prowadzoną w poprzednim ustroju gospodarczym, ale także z faz rozwoju kapitalizmu. Przyczyny przestrzenne to problemy, które są wynikiem nieplanowanego i niekontrolowanego rozwoju przestrzennego miast. Przyczyny społeczne to pochodna przyczyn gospodarczych i przestrzennych. Upadek zakładów pracy i odpływ bogatszych mieszkańców do dzielnic ulokowanych na przedmieściach skutkuje degradacją społeczną. Gminy zazwyczaj posiadały mieszkania komunalne w centrach miast. Największym błędem był pomysł wielu miast, by sprzedawać mieszkania za symboliczną złotówkę. Najubożsi mieszkańcy stali się właścicielami mieszkań w śródmieściach i okazało się, że nie stać ich na remonty i inwestycje⁴⁹. Jest to jedną z przyczyn społecznych degradacji.

Przyczyny ekologiczne są związane ze stanem terenów głównie przemysłowych oraz powojkowych. Występuje na tych terenach duże nagromadzenie zanieczyszczeń różnego pochodzenia, co obniża wartość terenu.

Zdegradowany obszar to rzadko obszar całego miasta. W wielu przypadkach obejmuje jednak istotną jego część. W jednej części miasta zjawisko to występuje z silnym natężeniem a w innej ze słabym bądź wcale nie występuje. Ilość czynników powodujących degradację miast jest duża. Czynniki te oddziaływały na tkankę miejską w bardzo długim okresie a nawet oddziałują do dnia dzisiejszego. Niektóre z tych czynników mają charakter egzogeniczny

⁴⁹ T. Markowski, Rozpadają się centra polskich miast, Gazeta Wyborcza Łódź, http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=376%3Arozpadaj-si-centra-polskich-miast&catid=131%3Aartykuly&lang=pl , dostęp 12.03.2012

i spowodowane były działaniami państwa ale też działaniami międzynarodowymi. Pozostałe czynniki są pochodzenia endogenicznego.

Skupiając się przede wszystkim na czynnikach degradacji materialnej tkanki miasta, dostrzec można wśród nich:

- zniszczenia spowodowane II wojnę światową i sposoby usuwania jej skutków,
- chaotyczna odbudowa zniszczeń wojennych,
- budowa nowych budynków mieszkalnych pod presją czasu co powodowało niską jakość oraz przypadkowość zabudowy,
- podporządkowanie sfery społecznej uprzemysłowieniu kraju,
- niską jakość ówczesnego budownictwa oraz niedostatki materiałowe,
- marginalizację własności prywatnej,
- przydział mieszkań więcej niż jednej rodzinie co rodziło brak poczucia odpowiedzialności za użytkowany lokal,
- niski poziom realnych wydatków na bieżące utrzymanie i okresową modernizację tkanki mieszkaniowej,
- zaniechanie stosowania rynkowego rachunku efektywności inwestycji,

Szczególnym przypadkiem czynników jakie miały wpływ na degradację substancji miejskiej w okresie powojennym była repatriacja Polaków z terenów Polski wschodniej na tereny ziem odzyskanych, czyli Dolnego i Górnego Śląska, Opolszczyzny, ziemi lubuskiej oraz Pomorza i byłych Prus Wschodnich. Wśród przesiedlonej ludności zakorzenione było poczucie tymczasowości posiadania ziem odzyskanych. Powodowało to, że ludność napływowa nie dbała o powierzone budynki czy mieszkania. Dochodziło nawet do grabieży i niszczenia substancji mieszkaniowej pozostawionej przez Niemców.

Czynnikami powodującymi analogiczne skutki są również współczesne, a wynikające głównie z transformacji społeczno-gospodarczej:

- niezgodność struktury funkcjonalnej ze strukturą zagospodarowania układu lokalnego,
- uwarunkowania prawne stanowiące barierę inwestycyjną,
- zła sytuacja finansowa właścicieli substancji miejskiej,
- nieprawidłowości w zarządzaniu przestrzenią,
- wykorzystywanie nieefektywnych metod gospodarowania majątkiem publicznym.

Społeczne, funkcjonalne i ekonomiczne skutki niekontrolowanej urbanizacji i chaosu przestrzennego są w Polsce powszechnie krytykowane. Niekontrolowana urbanizacja i brak koordynacji przestrzennej procesów inwestycyjnych utrudniają funkcjonowanie miast i pogarszają warunki życia mieszkańców oraz obniżają wartość ekonomiczną i społeczną przestrzeni. Degradacja terenów zurbanizowanych spowodowana jest brakiem troski o miasto i jakość przestrzeni. Nie jest wystarczająco chroniony interes publiczny w zakresie takich problemów jak standard życia w miastach i społeczne cechy zagospodarowania przestrzeni, promujące społeczną integrację, eliminujący wykluczenie społeczne. Interes publiczny w tym przypadku obejmuje także zapewnienie dostępu do kultury, edukacji, zapewnienie zrównoważonego transportu czy troskę o klimat miasta⁵⁰.

Ważnym czynnikiem, który wpływał i wpływa w szczególny sposób na degradację tkanki miejskiej jest deprywacja społeczna. Pojęcie deprywacji w geografii społecznej może odnosić się zarówno do obszaru jak i grupy społecznej a także do pojedynczej jednostki. W odniesieniu do ludzi i grup społecznych jest to stan upośledzenia z uwagi na brak lub ograniczoną możliwość zaspokojenia potrzeb społecznych, zwłaszcza w zakresie warunków mieszkaniowych i poziomu życia, zatrudnienia oraz dostępu do różnego rodzaju usług (edukacyjnych, kulturalnych, służby zdrowia, itp.). Różne aspekty deprywacji są ze sobą ściśle skorelowane (brak pracy skutkuje obniżeniem poziomu zamożności a co za tym idzie obniżeniem standardu mieszkania czy edukacji dzieci). Deprywacja społeczna jest również zjawiskiem przestrzennym, ponieważ wykazuje tendencję do koncentracji w przestrzeni, czego przykładem są dzielnice biedy. Pogarszanie się stanu substancji materialnej jest zatem z jednej strony przyczyną deprywacji społecznej, a z drugiej jej efektem. Deprywacja jest więc elementem sprzężenia zwrotnego, w którym pełni bardzo istotną rolę⁵¹.

Obszary deprywacji społecznej określić można stosując zestaw kryteriów wskazujących na poziom poszczególnych zjawisk kryzysowych:

- wysoki poziom bezrobocia mieszkańców,
- wysoki poziom ubóstwa oraz trudne warunki mieszkaniowe,
- wysoki poziom przestępczości,

⁵⁰ A. Kowalweski, *Ekonomia chaosu urbanizacyjnego w Polsce*, http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=537%3Aekonomia-chaosu-urbanizacyjnego-w-polsce&catid=131%3Aartykuly&lang=pl (28.02.2012)

⁵¹ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkiewicz, *Rewitalizacja miast polskich T-10. Model rewitalizacji miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, str. 70.

- niski poziom wykształcenia mieszkańców,
- niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców,
- wysoki poziom degradacji technicznej budynków.

Przyjmuje się, że obszar można uznać za kryzysowy gdy występują trzy z wymienionych kryteriów, przy wielkości wskaźników przekraczające średnie wartości dla miasta⁵².

Przyczyny degradacji obszarów miejskich w województwie łódzkim są podobne jak w całej Polsce. Wynikają one głównie z zaniedbań jakie miały miejsce w poprzedniej epoce ustrojowej oraz ze zmian związanych z transformacją polityczną i gospodarczą. Ze względu na zmianę orientacji gospodarczej zakończyło swą działalność wiele zakładów produkcyjnych, drastycznie zmniejszyła się wielkość majątku Polskich Kolei Państwowych, ze względu na zakończenie zimnej wojny zmniejszyła się liczebność sił zbrojnych. Wszystkie te procesy spowodowały zwiększenie liczby nieużywanych obiektów przemysłowych, pokolejowych oraz powojaskowych. Okazało się także, że jakość przestrzeni publicznej na obszarach osiedli mieszkaniowych także uległa znacznemu pogorszeniu. Spowodowane jest to latami zaniedbań jakich się dopuszczono po okresie transformacji gospodarczej. Za taki stan rzeczy można winić władze lokalne. Nie miały one ani wizji rozwiązania problemu ani wiedzy jak taki problem rozwiązać. Inną przyczyną degradacji przestrzeni publicznej jest także zgoda na chaotyczną zabudowę. Na koniec należy wymienić także problem niekontrolowanej prywatyzacji nieruchomości komunalnych często za przysłowiową złotówkę. Spowodowało to niekorzystne rozdrobnienie praw własności szczególnie w historycznych centrach miast. Powoduje to ogromne trudności w nakłonieniu wszystkich właścicieli do przystąpienia do programu rewitalizacji. Problem ten jest obecny niestety nie tylko w województwie łódzkim.

1. 6. Uczestnicy procesu rewitalizacji

Procesy rewitalizacji łączą dwie grupy uczestników tych procesów. Jedną z nich to instytucje odpowiedzialne za planowanie i realizację procesu czyli organizatorzy działań. Są to oczywiście władze samorządowe oraz jednostki wykonujące, które ze sobą współpracują. Aby rewitalizacja miała sens organizatorzy działań muszą szczegółowo określić drugą grupę uczestników procesu – adresatów działań. Wszelkie działania mające na celu ożywienie

⁵² S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów...*, str. 22.

obszaru miasta nie mają najmniejszego sensu bez precyzyjnej odpowiedzi na pytanie do kogo cały proces jest skierowany, kto będzie korzystał z nowej jakości i kto i w jakim zakresie przyczyni się do przyrostu wartości. Adresatami są przede wszystkim mieszkańcy, przedsiębiorcy, właściciele nieruchomości, organizacje społeczne ale także, co jest bardzo ważne, nowi użytkownicy i inwestorzy.

Zgodnie ze współczesnymi koncepcjami zarządzania publicznego złożoność współczesnego świata, rozproszenie zasobów oraz brak monopolu jakiegokolwiek podmiotu życia społecznego na władzę, wiedzę, informację oraz zasoby materialne i finansowe wymaga działań wielopodmiotowych oraz interaktywnych. Włączanie wszystkich interesariuszy w działania zastrzeżone dotąd dla władzy i administracji publicznej i budowanie wielokierunkowych partnerskich relacji między mieszkańcami oraz władzą publiczną i jej urzędnikami odgrywa coraz większą rolę w zarządzaniu rozwojem miast⁵³.

T. Markowski wskazuje, że umiejętność współpracy władz miejskich z lokalnymi instytucjami i organizacjami oraz lokalną społecznością przez dopuszczenie ich do wspólnego zarządzania, tworzenia układów partnerskich lub delegowanie pewnych zadań leżących w gestii władz miejskich traktowane może być jako wyraz profesjonalnego zarządzania⁵⁴.

1.6.1. Podmioty administracji publicznej

Pod określeniem podmioty administracji publicznej rozumiemy przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego. Nie są to jednak jedyne instytucje, które należy tu ująć. Oprócz j.s.t. należy pamiętać o terenowych jednostkach administracji rządowej oraz o instytucjach funkcjonujących w szeroko pojętym zakresie usług publicznych⁵⁵.

Starostwa powiatowe oraz władze województwa posiadają na szczeblu planowania i realizacji kompetencje w zakresie rozwoju gospodarczego, uaktywnianie rynku pracy i zagadnień socjalno – społecznych co z całą pewnością jest elementem odnowy miast. Kompetencje te wynikają z zapisów ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa.

⁵³ B. Kożuch, *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2003.

⁵⁴ T. Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.

⁵⁵ M. Węglowski, *Kompetencje i komplementarność instytucji uczestniczących w rewitalizacji*, [w:] W. Rydzik (red.), *Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, str. 68

Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym⁵⁶ wynika niezbicie, że wszystkie sprawy składające się na proces rewitalizacji leżą w kompetencji samorządu gminnego. W praktyce widać, że wszelkie działania dotyczące przygotowania, realizacji, monitoringu i kontroli rewitalizacji wykonywane są przez gminy. Gmina jednak aby zapewnić efektywną realizację programu rewitalizacji oraz zminimalizować zagrożenia związane z kadencyjnością władz lokalnych może wykorzystać jeden z czterech modeli wdrażania procesu rewitalizacji⁵⁷.

1. Gmina wykonuje całość przedsięwzięcia samodzielnie. W tym przypadku tworzy jednostkę organizacyjną wewnątrz urzędu gminy i wykorzystuje swoich specjalistów.
2. Przekazuje całości zadań własnej spółce utworzonej przez gminę oraz delegowanie do niej specjalistów zatrudnionych w strukturach administracyjnych.
3. Tworzy spółkę publiczno – prywatną z zewnętrznym operatorem rewitalizacji i przekazanie jej zadań związanych z procesem rewitalizacji.
4. Powierza wszystkie zadania rewitalizacyjne wyspecjalizowanej firmie.

W dotychczasowej praktyce w krajach europejskich najlepiej sprawdziły się warianty 3 i 4. Za wyborem tych wariantów przemawia fakt, że prowadzenie programu rewitalizacji powierza się wyspecjalizowanej firmie z dużym zazwyczaj doświadczeniem. Istotną korzyścią jest tu także możliwość uzyskania dofinansowania z środków strukturalnych Unii Europejskiej, ponieważ działalność operatorów rewitalizacji z wolnego rynku jest kosztem kwalifikowanym. W polskiej praktyce realizacji programów rewitalizacji dominuje w dalszym ciągu wariant 1 i 2. Warianty te są mniej korzystne ze względu na brak wykwalifikowanej i doświadczonej kadry. Nie jest to jednak regułą. Popularność tych wariantów spowodowana jest przede wszystkim brakiem zaufania do operatora zewnętrznego, niechęcią delegowania uprawnień obcej instytucji oraz niskim poziomem wiedzy dotyczącej prawnych aspektów funkcjonowania form współpracy wymienionych w modelu 3 i 4.

Roli władz publicznych w procesie rewitalizacji nie da się ocenić w sposób jednoznaczny. Rola ta jest bardzo duża ale działania samorządów nie są pozbawione ułomności. Zaobserwować możemy brak właściwych kompetencji, nadmierne upolitycznienie hamujące podejmowanie decyzji ale także często brak zdolności do współpracy partnerskiej.

⁵⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, (tekst jednolity Dz. U. 01.142.1591 z późn. zmianami).

⁵⁷ S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów...*, str. 23.

Jednak rola instytucji publicznych nie może być minimalizowana. Instytucje te są zazwyczaj inicjatorem procesu rewitalizacji, autorem analiz i koncepcji rewitalizacji oraz w dużej mierze proces ten finansują. Nie można też lekceważyć roli koordynacyjnej i monitorującej jaką pełni samorząd. Nie we wszystkie jednak projekty samorząd lokalny musi się angażować finansowo czy jako bezpośredni inwestor. Ważniejsze i bardziej efektywne jest przyciąganie

inwestorów prywatnych przez zaangażowanie gmin w rozwój infrastruktury oraz tworzenie przyjaznych inwestycjom zachęt⁵⁸.

1.6.2. Podmioty reprezentujące społeczność lokalną

Jedną z kluczowych kwestii udanego procesu rewitalizacji jest aktywna partycypacja społeczna. Warto zapewnić sobie poparcie lokalnej społeczności a przez działania promocyjne doprowadzić do tego aby mieszkańcy uznali działanie rewitalizacyjne za własne. Jest to trudne zadanie ponieważ zadania urbanistyczne i inwestycyjne przynoszą efekty w długim okresie i w początkowej fazie działania mogą wydawać się chybione. Dlatego bardzo istotna staje się aktywna polityka informacyjna gminy, polegająca na stałym i wyczerpującym informowaniu społeczności o podejmowanych działaniach, planowanych przedsięwzięciach oraz o zrealizowanych już działaniach i ich skutkach⁵⁹.

Społeczność lokalną mogą reprezentować różne podmioty. Wymienić tu należy instytucje reprezentujące właścicieli nieruchomości oraz najemców i użytkowników lokali. Do pierwszej grupy zaliczamy wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, Towarzystwa Budownictwa Społecznego, agencje dysponujące nieruchomościami, przedsiębiorstwa dysponujące własnymi nieruchomościami, indywidualnych właścicieli nieruchomości. Druga grupa obejmuje najemców lokali mieszkalnych i użytkowych w zasobach mieszkaniowych o różnym charakterze własności. Grupa ta często reprezentowana jest przez przedstawicieli z pierwszej grupy takich jak np. spółdzielnie mieszkaniowe czy TBS.

⁵⁸ A. Billert, *Rewitalizacja i rozwój miast w Polsce – uwarunkowania i scenariusze w świetle doświadczeń europejskich*, [w:] P. Lorens (red.), *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, Biblioteka Urbanisty Nr 10, Urbanista, Warszawa 2007, str. 105.

⁵⁹ M. Gachowski, *Rewitalizacja obszarów śródmiejskich i centralnych w mieście jako działanie konieczne dla przeciwdziałania rozpadowi struktury miejskiej*, [w:] J. Słodczyk, R. Klimek (red.), *Przemiany przestrzeni miast i stref podmiejskich*, Uniwersytet Opolski, Opole 2006, str.35-36.

Bardzo ważne jest aby z grupą właścicieli nieruchomości jak i najemców utrzymywać kontakty w celu konsultacji prowadzonych działań. Nie jest to łatwe zadanie ponieważ nie istnieją podstawy prawne do wyłonienia reprezentacji tych grup do kontaktów z gminą i innymi uczestnikami procesów rewitalizacji.

Procedury takich działań rozwiązywane były do tej pory samodzielnie przez gminy, odmiennie niemal w każdym przypadku prowadzonej rewitalizacji⁶⁰.

1.6.3. Stowarzyszenia i inne organizacje pozarządowe.

Mówiąc o zadaniach jakie ma do spełnienia we współczesnych realiach rynkowych sektor organizacji pozarządowych, należy wskazać na zasadę pomocniczości zapisaną w preambule Konstytucji RP, która zakłada, że państwo bierze na siebie tylko te zadania, których nie są w stanie rozwiązać obywatele i ich wspólnoty⁶¹. Z zasady tej można wyprowadzić zasadę przekazania władzy wspólnotom samorządowym, a także powierzenie wykonywania zadań publicznych samoorganizującym się obywatelom. Do zadań tych zaliczyć należy także współpraca podczas realizacji programów rewitalizacji.

Ogólne zasady współpracy NGO z administracją publiczną reguluje Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Współpraca ma się odbywać w zgodzie z zasadami pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Sfera zadań publicznych dotyczących rozwoju przestrzeni publicznej w której NGO mogą prowadzić działalność obejmuje zadania w zakresie:

- działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości;
- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- wspierania i upowszechniania kultury fizycznej;
- ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
- turystyki i krajoznawstwa;
- porządku i bezpieczeństwa publicznego;

⁶⁰ M. Węglowski, *Kompetencje i komplementarność ...*, str. 83.

⁶¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483).

- przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym oraz inne działania na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Współpraca może odbywać się w szczególności w formach:

- zlecania organizacjom pozarządowym zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;
- konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
- tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej⁶².

Ważnym aspektem działalności organizacji pozarządowych jest pozyskiwanie środków finansowych na realizację zadań publicznych służących mieszkańcom gminy. Aspekt ten jest o tyle ważny, że istnieją sfery potrzeb publicznych, w których pomoc gminy jest niewystarczająca lub gmina nie może ich zaspokoić, najczęściej z powodu ograniczonych możliwości budżetowych⁶³.

1.6.4. Instytucje z zakresu ekonomii społecznej

Odpowiedź na pytanie jakie podmioty prawne działają w obszarze ekonomii społecznej nie jest jednoznaczna. Nie wszystkie instytucje działające w formule stowarzyszenia czy spółdzielni pracy powinny być automatycznie zliczane do podmiotów ekonomii społecznej. Zależy to przede wszystkim od profilu ich działania oraz innych cech, takich jak czy wśród pracowników czy klientów takiej instytucji znajdują się osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. W Polsce do organizacji działających w tej sferze zaliczyć możemy:

- fundacje,

⁶² Ustawa z dnia 24.04.2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2003, nr 96, poz. 873 z późn. zm.

⁶³ R. Musiałkiewicz, *Organizacje pozarządowe a rozwój gospodarczy*, [w:] A. Bardo (red.), *Problemy rozwoju gospodarczego gmin i powiatów*, WSHE we Włocławku, Włocławek 2006, str. 94-96.

- stowarzyszenia,
- spółdzielnie – pracy, inwalidów, niewidomych, socjalne,
- Spółdzielnie Socjalne – które są specyficzną formą przedsiębiorstwa społecznego. Tworzą ją w większości osoby zagrożone marginalizacją ze względu na bezrobocie, niepełnosprawność czy chorobę psychiczną, które mają trudności w znalezieniu pracy. Praca w spółdzielniach socjalnych daje im szansę na aktywizację społeczną i zawodową, integrację, podniesienie swoich kwalifikacji⁶⁴.
- Centra Integracji Społecznej, to jednostka organizacyjna utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego lub organizację pozarządową, realizująca reintegrację zawodową i społeczną poprzez prowadzenie dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym programów edukacyjnych, obejmujących m.in. nabywanie umiejętności zawodowych, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych oraz nabywanie innych umiejętności niezbędnych do codziennego życia.
- Klub Integracji Społecznej to jednostka, której celem jest udzielenie pomocy osobom indywidualnym oraz ich rodzinom w odbudowywaniu i podtrzymywaniu umiejętności uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej, w powrocie do pełnienia ról społecznych oraz w podniesieniu kwalifikacji zawodowych, jako wartości na rynku pracy⁶⁵.
- Zakłady Aktywności Zawodowej, który tworzy się w celu zatrudniania osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i określonych w ustawie grup osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także przygotowania ich do życia w otwartym środowisku⁶⁶.
- Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych, ubezpiecza swoich członków na zasadzie wzajemności, przy czym TUW nie jest nastawiony na zysk,

⁶⁴ Zasady działalności spółdzielni socjalnych normuje ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2006r., nr 94, poz. 651 z późn. zmianami)

⁶⁵ Problematykę tworzenia i działalności Centrów oraz Klubów Integracji Społecznej normuje ustawa z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2003 r., nr 122, poz. 1143 z późn. zmianami) oraz ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 z późn. zmianami)

⁶⁶ Podstawy prawne dla działalności zakładów aktywności zawodowej stworzyła ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997r., nr 123, poz. 776 z późn. zmianami).

a swoim członkom oferuje tanią ochronę ubezpieczeniową w zamian za składki pokrywające jedynie wypłacone świadczenia oraz koszty działalności.

Innymi podmiotami ekonomii społecznej są spółki non profit oraz organizacje pożytku publicznego. Zgodnie z ustawą za działalność pożytku publicznego uważa się działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w obszarze zadań publicznych takich jak pomoc społeczna, działalność charytatywna, działalność na rzecz mniejszości narodowych.

W procesie rewitalizacji podmioty ekonomii społecznej powinny być dopuszczane do uczestnictwa w projektach odnowy obszarów na których działają. Rewitalizacja często obejmuje tereny zamieszkałe przez ludzi o niskich dochodach. Dlatego ważne jest wywoływanie przez programy rewitalizacji działań, które należą do sfery ekonomii społecznej, takich jak aktywność wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych czy wspólne inicjatywy dotyczące przeznaczenia, użytkowania i zarządzania terenami i obiektami rewitalizowanego obszaru.

Programy rewitalizacji mogą stać się laboratorium ekonomii społecznej. Obejmują one społeczności lokalne i powinny być zorganizowane jako wyodrębnione przedsięwzięcia gospodarcze, których podstawowym celem nie jest zysk, ale stworzenie warunków rozwoju i poprawa sytuacji ludności.

1.6.5. Instytucje reprezentujące tzw. jednostki pomocnicze (jednostki wspierające działania socjalne, wspierające rozwój gospodarczy, inwestorzy instytucjonalni, eksperci, doradcy)

Jednostki pomocnicze to najczęściej instytucje, które wspierają specjalistyczną wiedzę oraz posiadanymi kompetencjami głównych uczestników procesów rewitalizacyjnych. Są to eksperci i doradcy, jednostki wspierające rozwój gospodarczy, jednostki wspierające działania socjalne, inwestorzy instytucjonalni oraz podmioty finansujące.

Doradcy oraz eksperci są włączani do programów rewitalizacji fazy planowania. Jednak w fazie realizacji mogą jeszcze wykonywać dodatkowe analizy, ekspertyzy czy opracowania dla fachowego wsparcia organizatorów rewitalizacji.

Jednostki wspierające rozwój gospodarczy to agencje rozwoju regionalnego, agencje zarządzające, specjalne strefy ekonomiczne, parki przemysłowe i inkubatory przedsiębiorczości. Podmioty te powoływane są w celu aktywizacji gospodarczej terenów poddawanych procesom odnowy przez jednostki samorządu terytorialnego (agencje rozwoju regionalnego, parki przemysłowe) czy przez Skarb Państwa (agencje zarządzające składnikami majątku państwowego, SSE). Należy zauważyć, że w pewnych zakresach działań rewitalizacyjnych nie można skupić się na obszarze rewitalizacji. Rozwiązania lokalne muszą tu nawiązywać do istniejącego otoczenia i brać pod uwagę takie procesy jak ożywienie gospodarcze, ograniczanie marginalizacji, rozwój rynku pracy w szerszym kontekście rozwoju miasta.

Jednostki wspierające działania socjalne to podmioty, które odgrywają ważną rolę w realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu oraz wykluczeniu społecznemu. Są to ochotnicze hufce pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe oraz instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa lokalnego.

Następną grupą jednostek pomocniczych są inwestorzy instytucjonalni. Są to wszystkie podmioty, które biorą udział w realizacji poszczególnych zadań wchodzących w skład procesów odnowy miast na zasadach komercyjnych. Partnerzy tacy pojawiają się z konieczności na etapie realizacji poszczególnych zadań i są wykonawcami wcześniej zaplanowanych zadań a wyłonieni są na ogół w drodze przetargu. Do tej grupy należą także podmioty, których udział jest jednorazowy. Dotyczy to podwykonawców firm budowlanych, firm projektowych, firm doradczych, jednostek handlu i usług itp. Firmy te realizują zadania nie wchodzące w żadne trwalsze relacje, decydujące o przebiegu rewitalizacji⁶⁷.

Ostatnia grupa to instytucje finansujące. Zalicza się do niej banki oraz inne instytucje finansujące projekty rewitalizacji takie, jak np. instytucje dysponujące środkami pochodzącymi z funduszy UE i podobne.

Partycypacja społeczna pomiędzy podmiotami opisanymi powyżej jest niezbędna. Jest ona jednak dość różnie traktowana w poszczególnych miastach. Partycypacja publiczna podczas wdrażania programów rewitalizacji jest bardzo trudna. Społeczności lokalne zachowują się sceptycznie do chwili realizacji pierwszych projektów przynoszących namacalne zmiany jakościowe. Pojawienie się konkretnych efektów pobudza zmianę

⁶⁷ M. Węglowski, *Kompetencje i komplementarność ...*, str. 83-86.

nastawienia do programu rewitalizacji na pozytywne. Pozytywne nastawienie prowadzi do wzmożonej aktywności mieszkańców i inwestorów, zgodnie z duchem programu rewitalizacji.

Stosowanie partycypacji publicznej bez świadomości jej znaczenia dla przyszłej dynamiki zmian zamienia się w nic nie znaczący proceder. Jest to zasadniczy problem w dzisiejszych programach rewitalizacji. Procedury konsultacji internetowych, ankiet, wyłożenia projektów planów miejscowych są w niektórych przypadkach zafałszowane. Prowadzi to do nieufności społecznej, która skutkuje odmową współdziałania i niewiarą w skuteczne rozwiązywanie problemów lokalnych. Działanie takie jest z całą pewnością zjawiskiem patologicznym. Brak partycypacji społecznej w rewitalizacji otwiera drogę do nadużyć w programowaniu i jej realizacji. Uczestnictwo obywateli, zapewniające kontrolę publiczną, jest zjawiskiem kluczowym ponieważ rewitalizacja jest działaniem na pograniczu sfery publicznej i prywatnej⁶⁸.

1. 7. Finansowanie programów rewitalizacji.

Podstawowym dla samorządów źródłem finansowania rozwoju miast, a w związku z tym, działań rewitalizacyjnych jest budżet gminy. Budżet gminy może być wspierany środkami przekazywanymi z budżetu państwa w ramach programów operacyjnych oraz środkami unijnymi. Inne źródła to fundusze celowe takie jak fundusz ochrony zabytków, fundusz ochrony środowiska, fundusz termomodernizacji, krajowy fundusz mieszkaniowy. Niezależnie od powyżej wymienionych źródeł publicznych programy rewitalizacji mogą być finansowane przez podmioty prywatne.

1.7.1. Źródła finansowania.

Krajowe źródła finansowania mogą pochodzić zarówno z budżetu państwa jak i z budżetu województwa. W ramach funduszy rządowych możliwe jest uzyskanie kredytów oraz gwarancji finansowych na realizację działań rewitalizacyjnych. Fundusze te to Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Fundusz Termomodernizacji i Remontów. Pierwszy z nich udziela gminom kredytów przeznaczonych

⁶⁸ A. Muzioł – Więclawowicz, *Rewitalizacja dzielnic śródmiejskich*, [w:] W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojenne*, IRM, Kraków 2009, str. 59.

na finansowanie dokumentacji projektowej inwestycji komunalnych, które będą współfinansowane ze środków międzynarodowych. Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej przeznacza środki na modernizację, remonty czy dofinansowanie obiektów sportowych objętych rządowym programem inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu. Ostatni z funduszy dysponuje funduszami na uzupełnienie kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych na realizację przedsięwzięć termomodernizacji i remontów budynków. Poza tymi funduszami samorządy terytorialne mogą otrzymać środki finansowe w ramach programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Program Operacyjny „Dziedzictwo kulturowe” ma na celu ochronę materialnego dziedzictwa kulturowego, rewaloryzację zabytków oraz ich udostępnienie na cele publiczne.

Poza krajowymi źródłami finansowania działań rewitalizacyjnych są fundusze jakimi dysponuje samorząd województwa. Jednym z zadań samorządów województwa jest ochrona i opieka nad zabytkami. Udzielają one dotacji na prace konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków. Innym funduszem na poziomie regionalnym jest Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który przeznacza środki na wspomaganie zadań służących ochronie środowiska, wykorzystaniu źródeł energii odnawialnej, zachowaniu zabytkowych parków, urządzaniu terenów zielonych⁶⁹.

Z kolei, do zagranicznych źródeł finansowania rozwoju miast zaliczyć należy środki unijne a także środki międzynarodowych instytucji finansowych (EBOiR, EBI, BREE, BŚ) oraz Mechanizm EOG i Norweski Mechanizm Finansowy.

1.7.2. Instrumenty finansowe.

Zasilenie źródeł finansowania środkami finansowymi wymaga stosowania wielu instrumentów finansowych. Do najczęściej stosowanych instrumentów w praktyce rewitalizacyjnej należą:

1. Dotacje – są to środki publiczne przekazywane beneficjentom w formie grantów, subwencji, refundacji wydatków, dotacji ogólnej i celowej, itp.
2. Instrumenty dłużne – są to sposoby pozyskiwania środków finansowych, opierające się na zaciąganiu zobowiązań finansowych (kredyty, pożyczki, obligacje, leasing).
3. Instrumenty kapitałowe – to wszystkie formy pozyskania kapitału, które bezpośrednio i trwale dostarczają środków finansowych. Należą do nich:

⁶⁹ M. Kopeć, *Finansowanie projektów rewitalizacji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 119-139.

podniesienie udziałów własnych, wniesienie udziałów przez bezpośrednich współinwestorów, wniesienie kapitału funduszy inwestycyjnych czy funduszy *venture capital*. Instrumenty te nie wiążą się z zaciąganiem długów.

4. Instrumenty fiskalne – obejmują wszelkiego rodzaju podatki oraz ulgi od podatków, zwolnienia i odroczenia podatkowe.
5. Instrumenty poręczeniowe – to instrumenty gwarancyjne oraz zabezpieczające ryzyko realizacji przedsięwzięcia. Pojawia się tu trzeci partner – gwarant. Zadaniem tych instrumentów jest zmniejszenie ryzyka niewywiązania się podmiotu zaciągającego zobowiązania finansowe lub (i) prawne⁷⁰.

Nie zawsze finansowanie jest możliwe, a zazwyczaj jest to reguła, przy wykorzystaniu tylko jednego źródła czy instrumentu finansowego. Złożone przedsięwzięcia wymagają stworzenie odpowiednio skonstruowanego mechanizmu finansowego, w którym łączy się środki finansowe pochodzące z różnych wewnętrznych i zewnętrznych źródeł. Mechanizmy stosowane przez lokalne samorządy to Inicjatywa JESSICA oraz partnerstwo publiczno-prywatne. Mechanizmy te są stosunkowo nowymi elementami inżynierii finansowej, jednak przy szerszym i umiejętnym zastosowaniu mogą przynieść wymierne korzyści.

1.7.3. Inicjatywa JESSICA

Jedną z inicjatyw zaproponowanych przez Komisję Europejską i Grupę Europejskiego Banku Inwestycyjnego (obok inicjatyw JEREMIE i JASPERS) jest inicjatywa JESSICA.

JESSICA – to skrót od angielskiej nazwy *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*, co oznacza wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich. Inicjatywa ta jest instrumentem inżynierii finansowej opracowanym przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Bank Rozwoju Rady Europy (CEB), a jej funkcjonowanie opiera się na przepisach:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999⁷¹;

⁷⁰I. Herbst, Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej, [w:] M. Bryx (red.), Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji, Kraków 2009, s. 126-133

⁷¹Dziennik Urzędowy UE, L 210 z 31.7.2006, s. 25—78

- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999⁷²;
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁷³.

Głównym celem Inicjatywy jest wspieranie zintegrowanych projektów rozwoju obszarów miejskich z zastosowaniem instrumentów inżynierii finansowej. W trakcie tworzenia inicjatywy przyjęte zostało założenie, że w regionach europejskich należy utworzyć Fundusze Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM). Fundusze te tworzone są przez miasta ze środków z Funduszu Powierniczego, który z kolei tworzony jest przez środki unijne, środki własne samorządów a także, przez środki innych partnerów prywatnych i publicznych przy zastosowaniu ściśle określonych umów. Następnie FROM inwestują w konkretne projekty miejskie. Należy podkreślić że, inicjatywa promuje partnerstwo publiczno-prywatne a także zakłada zwrotny charakter wykorzystywanych funduszy.

Niezbędnym wymogiem uzyskania wsparcia z inicjatywy JESSICA jest uwzględnienie projektu jako zintegrowanego projektu rozwoju obszaru miejskiego w lokalnym programie rewitalizacji. Należy uwzględnić także sposób finansowania oraz potencjalnych partnerów, którzy będą uczestniczyć w realizacji programu. Projekty powinny przede wszystkim przyczyniać się do wyjścia całego obszaru z kryzysu oraz zapewniać efekty synergii.

Komisja Europejska zakłada, że projekty, które są wspierane przez FROM będą się charakteryzować niską bądź umiarkowaną zyskownością, a przy tym będą mieć znaczny wpływ na warunki życia mieszkańców oraz rozwój społeczno-gospodarczy obszaru.

⁷²Dziennik Urzędowy UE, L 210 z 31.7.2006, s. 1—11

⁷³Dziennik Urzędowy UE, L 371 z 27.12.2006, s. 1—169

Instytucje biorące udział w finansowaniu projektów.

Kluczową instytucją jest Europejski Bank Inwestycyjny, który stawia sobie za cel promowanie trwałych inwestycji zgodnych ze strategią zrównoważonego rozwoju, przyczyniających się do rozwoju obszarów miejskich.

Instytucją zarządzającą jest Urząd Marszałkowski, który przeprowadza negocjacje z Europejskim Bankiem inwestycyjnym w sprawie podpisania umowy na finansowanie Funduszu Powierniczego. Urząd tworzy strategię inwestycyjną oraz ustala konkretne kryteria wyboru projektów.

Fundusze Powiernicze zostały zdefiniowane w Rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1083/2006 (Art. 44)⁷⁴ jako fundusze, których celem jest inwestowanie m.in. w Fundusze Rozwoju Obszarów Miejskich. Tworzenie Funduszy Powierniczych nie jest obligatoryjne, warto jednak rozważyć potencjalne zalety utworzenia Funduszu Powierniczego takie jak przejęcie znacznej części prac administracyjnych od Instytucji Zarządzającej czy doradztwo przy wyborze właściwych FROM.

Fundusze Rozwoju Obszarów Miejskich zostały zdefiniowane w Rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1083/2006 Art. 44 jako „fundusze inwestujące w partnerstwa publiczno-prywatne oraz inne projekty zawarte w zintegrowanym planie trwałego rozwoju obszarów miejskich. Nie jest określona forma prawna takiego Funduszu. Powinien on jednak być niezależnym podmiotem prawa lub wydzieloną jednostką finansową w ramach istniejącej instytucji finansowej”⁷⁵.

Podstawowe fazy wdrażania Inicjatywy JESSICA to:

1. Opracowanie studium wykonalności i złożenie wstępnej deklaracji o zainteresowaniu o wdrożeniu Inicjatywy JESSICA w regionie.
2. Powołanie Funduszu Powierniczego.
3. Utworzenie Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich.

⁷⁴Dziennik Urzędowy UE, L 210 z 31.7.2006, s. 25—78

⁷⁵ Europejski Bank Inwestycyjny, Studium możliwości wdrożenia Inicjatywy JESSICA-Polska Zachodnia. Raport końcowy, Warszawa 2009, s. 44-45

4. Opracowanie planu operacyjnego FROM. Plan ten jest zgodny ze strategią Instytucji Zarządzającej lub Funduszu Powierniczego.
5. Wsparcie finansowe i monitoring wybranych projektów⁷⁶.

Wdrażanie inicjatywy w Polsce

W Polsce JESSICA jest wdrażana regionalnie w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Na etapie przygotowania programów decyzja odnośnie przystąpienia do inicjatywy JESSICA należała do zarządów województw. Dotychczas decyzję taką podjęło 5 województw: wielkopolskie, zachodniopomorskie, śląskie, pomorskie oraz mazowieckie. Środki przeznaczone na realizację inicjatywy JESSICA w Polsce wynoszą ponad 256 mln euro. Dwa najbardziej zaawansowane (także w Europie) we wdrażaniu instrumentu JESSICA regiony to Wielkopolska i Zachodniopomorskie.

W Wielkopolsce umowę o finansowaniu Funduszu Powierniczego JESSICA z EBI podpisano jako pierwszą w Europie 29 kwietnia 2009 r. a 29 września 2010 r. została podpisana umowa z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowa na FROM. Do dnia dzisiejszego podpisano trzy umowy na finansowanie projektów miejskich, którymi są: Galeria Goplana w Lesznie, realizacja projektu - Rozwój Poznańskiego Parku Naukowo-Przemysłowego – etap II oraz realizacja projektu – Rewitalizacja zdegradowanego obszaru przy ulicy Małachowskiego w Poznaniu oraz budowa Centrum Biurowego Podwale.

W województwie zachodniopomorskim umowę o finansowaniu Funduszu Powierniczego pomiędzy Zarządem Województwa Zachodniopomorskiego a EBI podpisano 30 lipca 2009 r. Umowy na pełnienie funkcji FROM podpisano z dwoma podmiotami: Bankiem Ochrony Środowiska oraz Bankiem Zachodnim WBK S.A. W lipcu 2011 r. ruszył nabór na finansowanie projektów rewitalizacyjnych na terenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

Prace nad wdrożeniem Inicjatywy JESSICA podjęły także województwa pomorskie, śląskie i mazowieckie. W Pomorskiem wyłonione zostały podmioty zarządzające FROM, którymi zostały Bank Gospodarstwa Krajowego dla miast na prawach powiatu oraz Bank

⁷⁶Z. Strzelecki (red.), Inicjatywa wspólnotowa JESSICA-dotychczasowe doświadczenia i szanse wdrożenia w województwie mazowieckim, Warszawa 2011, s. 8

Ochrony Środowiska dla pozostałych miast. Na Śląsku i Mazowszu prace są mniej zaawansowane i pozostają na etapie wyłaniania podmiotów zarządzających FROM⁷⁷.

Korzyści wdrażania inicjatywy JESSICA.

Wdrożenie inicjatywy pozwala na unowocześnienie mechanizmów finansowania procesów rewitalizacji poprzez wykorzystaniu instrumentów inżynierii finansowej. Umożliwienia zastosowania dźwigni finansowej oraz możliwości wielokrotnego wykorzystania tych samych funduszy a także promuje PPP oraz wspiera projekty o stopie zwrotu uniemożliwiającej zdobycie dofinansowania w systemie dotacyjnym. Zastosowanie inicjatywy prowadzi także do racjonalnego i efektywnego wykorzystania środków przez beneficjentów z uwagi na konieczność zwrotu otrzymanych środków⁷⁸.

Do głównych korzyści wynikających z wdrażania inicjatywy JESSICA można zaliczyć możliwość ponownego zainwestowania środków, które wcześniej sfinansowały projekty miejskie, elastyczność polegającą na wykorzystaniu różnych postaci finansowania oraz powstanie efektu dźwigni, polegającego na zdolności przyciągania sektora prywatnego do projektów realizowanych w ramach zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.

Inne korzyści jakie może przynieść wdrażanie Inicjatywy to korzyści społeczne oraz korzyści płynące z poprawy warunków współpracy sektora prywatnego z władzami miast. Korzyści społeczne wynikają z faktu, że w ramach Inicjatywy kładziony jest nacisk na aspekt społeczny realizowanych projektów. Wdrażanie Inicjatywy może się także przyczynić do poprawy jakości projektów w formule partnerstwa publiczno prywatnego. Do korzyści zaliczyć należy także fakt, że projekty mają charakter bardziej kompleksowy oraz są bardziej zróżnicowane niż w systemie dotacyjnym⁷⁹.

Sytuacja społeczno-gospodarcza w kraju i obecny kryzys finansowy skutkują znacznym ograniczeniom akcji na rynku kredytowym. Kredyty są coraz mniej dostępne także dla jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc to pod uwagę Inicjatywa JESSICA jest

⁷⁷http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Strony/Jessica_240310.aspx, (dostęp 20.3.2012)

⁷⁸Z. Ziobrowski (red.), Założenia polityki rewitalizacji w Polsce, Kraków 2009, s. 220

⁷⁹W województwie wielkopolskim potencjalne projekty w ramach inicjatywy to centrum handlowe, inkubator przedsiębiorczości, powierzchnie biurowe, akademik, hotel, parkingi podziemne, miejska kręgielnia, mieszkania socjalne

alternatywą dla finansowania projektów rewitalizacji, którą z całą pewnością trzeba rozważyć. Nie wolno jednak zapominać, że wsparcie ma w tym przypadku charakter zwrotny oraz, że preferowane będzie partnerstwo publiczno-prywatne, a w takim przypadku nie ma możliwości uzyskania umorzenia. Z drugiej strony istnieje możliwość wielokrotnego wykorzystania środków, które zasilą FROM.

Wdrażanie Inicjatywy w Polsce może natrafić na pewne bariery. Są nimi brak doświadczeń w zakresie funduszy miejskich, jak i zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie rewitalizacji. Niezmiernie ważna staje się więc akcja promocyjna i informacja o możliwościach jakie daje Inicjatywa JESSICA w zakresie finansowania projektów rewitalizacji miast.

1.7.4. Partnerstwo publiczno-prywatne.

Wielu samorządom brakuje środków finansowych na realizację zadań publicznych. W związku z tym zaangażowanie prywatnych kapitałów w realizację zadań publicznych pozwoliłoby zrealizować przedsięwzięcia, na sfinansowanie których brak środków budżetowych. Świadczenie usług publicznych powinno opierać się na mechanizmach rynkowych poprzez tworzenie różnego rodzaju podmiotów wykonawczych. Aby doprowadzić do wzrostu efektywności gospodarowania w sferze usług publicznych należy skorzystać z rozwiązań stosowanych na świecie a stosunkowo mało popularnych w naszym kraju. Należy do nich także partnerstwo publiczno-prywatne.

Istota i zakres partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne to instrument używany do realizacji zadań publicznych. Uznaje się je nie tylko jako interesującą koncepcję teoretyczną, ale także jako narzędzie, które może się sprawdzić w sprawnym zarządzaniu realizacją zadań publicznych. Cechuje je elastyczność podejścia umożliwiająca stosowanie nowych metod zarządzania w sektorze publicznym⁸⁰.

Terminem partnerstwa publiczno-prywatnego określa się procesy inwestycyjne i eksploatacyjne realizowane, w oparciu o umowy długoterminowe, przez władze publiczne

⁸⁰ Kopańska A., Bartczak A., Siwińska-Gorzela J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, Wydawnictwo DIFIN, Warszawa 2008, s. 20.

i podmioty prywatne, których celem jest tworzenie infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, która umożliwia świadczenie usług publicznych⁸¹. Inną definicję przedstawił Marian Moszoro: „PPP to przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających”⁸².

Partnerstwo publiczno-prywatne w 2005 roku zostało uregulowane prawnie. Art. 1, ust. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 28 lipca 2005⁸³ definiuje PPP jako współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego opartą na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym, służącą realizacji zadania publicznego. Była to definicja bardzo ogólnikowa. W obowiązującej ustawie z 2008 roku⁸⁴ ustawodawca skoncentrował się na określeniu przedmiotu PPP: „przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym”.

PPP charakteryzuje się tym, że strona publiczna sprawuje władztwo administracyjne, co daje jej wpływ na możliwości i warunki prowadzenia działalności gospodarczej poprzez decydowanie o udzielaniu koncesji czy pozwoleń. Podmiot publiczny dysponuje też mieniem o strategicznym znaczeniu dla rozwoju danego obszaru czyli szeroko pojętą infrastrukturą. Partner prywatny z kolei posiada wiedzę, dysponuje technologią i kapitałem oraz cechuje go wyższa efektywność działania. Skupiając się na aspekcie prawnym istotą PPP jest powierzenie partnerowi prywatnemu zadań publicznych przy zachowaniu przez podmiot publiczny odpowiedzialności publicznoprawnej za wykonanie tych zadań⁸⁵.

Z powyższych definicji wynika, że istotą partnerstwa publiczno-prywatnego jest współpraca strony publicznej i prywatnej w trakcie realizacji wspólnych zadań. Do współpracy dochodzi zazwyczaj gdy podmiot publiczny nie jest w stanie unieść ciężaru

⁸¹ Herbst I., *Warunki finansowania procesów rewitalizacji w gospodarce rynkowej*, [w:] Bryx M. (red.), *Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 134.

⁸² Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005, s.49.

⁸³ Dz. U. z 2005r., nr 169, poz. 1420.

⁸⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009r., nr 19, poz. 100.

⁸⁵ J. Rutkowski, (red.), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowania na przykładzie wybranych projektów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s.33.

dużego projektu inwestycyjnego. Czasami też oferta współpracy pochodzi od podmiotu prywatnego⁸⁶. Realizacja zadań w formie PPP daje możliwość osiągnięcia wspólnych korzyści takich jak⁸⁷:

- pozyskanie środków finansowych pochodzenia prywatnego,
- krótszy czas realizacji inwestycji,
- wykorzystanie nowoczesnych technologii i metod zarządzania stosowanych przez podmioty prywatne,
- racjonalizacja kosztów,
- zwiększenie wydajności pracy,
- zachowanie kontroli podmiotu publicznego nad całym zakresem usług wynikających z realizacji przedsięwzięcia.

Głównym kosztem zadań wykonywanych w formie PPP są wysokie ceny oferowanych usług oraz wysokie koszty finansowe. Spowodowane jest to celem jaki widzi w inwestycji partner prywatny czyli zyskiem. Warunkiem powodzenia przedsięwzięcia jest wzajemność interesów oraz uzupełniający się charakter działań, prowadzących do uzyskania obopólnych korzyści⁸⁸.

Organizacyjne formy współpracy w ramach PPP

Współpraca podmiotu publicznego z partnerem prywatnym w trakcie realizacji zadań publicznych może przybierać różne formy organizacyjne. Formy te to kontraktowanie, współpraca w formule BOT, BTO, BOOT, ROT, DBFO i DCMF. Może także przyjąć formę spółki oraz może być realizowane w formie koncesji.

Partnerstwo w formule BOT (*build, operate, transfer* czyli wybuduj, eksploatuj/zarządzaj, przekaz) obejmuje zaprojektowanie obiektu, jego budowę oraz jego eksploatację przez z góry określony termin. W ramach takiej formuły partnerstwa obiekt jest finansowany przez sektor publiczny i pozostaje jego własnością. Powodem wyboru takiego partnerstwa jest przeniesienie nie tylko ryzyka projektowego i budowlanego ale także tego

⁸⁶ Tamże, s. 308.

⁸⁷ Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006, s. 221.

⁸⁸ J. Rutkowski, (red.), *Partnerstwo...*, s. 309.

związanego z eksploatacją i zarządzaniem obiektem. Partnerstwo takie sprawdza się w sektorach takich jak gospodarka wodna czy odpadami oraz gdy zarządzanie obiektem jest procesem trudnym i złożonym, wymagającym specjalistycznej wiedzy.

Odmianami partnerstwa typu BOT są formy BOOT i ROT. BOOT (*build, own, operate, transfer* czyli buduj, bądź właścicielem, eksploatuj/zarządzaj, przekaz) różni się od klasycznego BOT czasowym przeniesieniem praw własności na podmiot prywatny. ROT (*rehabilitate, operate, transfer* czyli przywróć do stanu używalności, eksploatuj, przekaz) polega na tym, że dany obiekt już istnieje a zadaniem partnera prywatnego jest jego rehabilitacja lub podniesienie standardu użytkowego i funkcjonalnego.

W modelu BTO (*built, transfer, operate* czyli buduj, przekaz eksploatuj) przedsiębiorca buduje i finansuje obiekt, a potem przenosi jego własność na partnera publicznego od którego dzierżawi go do chwili uzyskania oczekiwanej stopy wzrostu. Jednostka publiczna zachowuje kontrolę nad standardem usług i poziomem opłat.

Partnerstwo w formule DBFO przewiduje, że podmiot prywatny będzie odpowiedzialny za projekt, budowę, oraz zarządzanie obiektem przez określony okres (*design, build, finance, operate*). Ponadto w odróżnieniu od BOT obiekt na czas trwania kontraktu staje się własnością strony prywatnej, która jest odpowiedzialna za pozyskanie finansowania projektu. Podczas zarządzania obiektem podmiot prywatny odzyskuje zainwestowane środki z subwencji przekazywanych przez podmiot publiczny.

Model DCMF (projektuj, konstruuj, zarządzaj, finansuj) polega na tym, że podmiot prywatny finansuje budowę, projektuje i buduje obiekt infrastruktury ale także jest odpowiedzialny za utrzymanie obiektu we właściwym stanie.

Według polskiego ustawodawstwa, umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że podmiot publiczny i partner prywatny dla realizacji określonego przedsięwzięcia powołują spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną. Jest to PPP w formie spółki. Podmiot publiczny nie może w tym przypadku być komplementariuszem. Cel i zakres działalności takiej spółki nie może wykraczać poza zakres określony w umowie o PPP.

Inną formą współpracy w ramach PPP są koncesje. Przypominają w zasadzie DBFO, z tą różnicą, że podmiot prywatny nie korzysta z subwencji publicznych, lecz odzyskuje

poniesione koszty z opłat wnoszonych przez użytkownika obiektu. Koncesjonariusz ponosi tu w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji⁸⁹. Forma ta opiera się na przepisach ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, która określa zasady i tryb zawierania umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz środki ochrony prawnej⁹⁰.

Wykonanie projektów rewitalizacji we współpracy z podmiotem prywatnym, obiektów o dużym znaczeniu kulturowym czy historycznym wymagać będzie jak widać formuły ROT czyli przywróć do stanu używalności, eksploatauj, przekaz. Tereny powojkowe, poprzemysłowe czy pokolejowe, które zmieniły swoje przeznaczenie mogą być rewitalizowane z zastosowaniem innych reguł współpracy publiczno-prywatnej.

Zalety i ryzyko stosowania PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne jest popularną formą współpracy sektora publicznego z podmiotami prywatnymi w wielu krajach europejskich. W Polsce jest jednak w dalszym ciągu niedoceniane mimo, że z PPP płynie szereg korzyści.

Realizacja zadań publicznych w formie PPP może przynieść i zazwyczaj przynosi pozytywne efekty. Dzieje się tak szczególnie w przypadkach⁹¹:

- potrzeby zwiększenia wielkości inwestycji w sferze usług publicznych,
- braku środków publicznych, które można wydatkować na ten cel,
- niskiej efektywności, wysokich kosztów oraz niesprawnego zarządzania w trakcie realizacji zadań publicznych.

Główne zalety jakie towarzyszą realizacji projektów publicznych z udziałem partnera prywatnego w formule PPP to przede wszystkim⁹²:

⁸⁹ Przy opisie form organizacyjnych PPP wykorzystano materiały prezentowane przez dr. W. Walczaka na konferencji „Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce. Teoria a praktyka”, która odbyła się w dn. 25-26 czerwca 2010r. w Ciążeńiu. Konferencja zorganizowana została przez Katedrę Zarządzania Miastem i Regionem UŁ.

⁹⁰ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2009r. , nr 19, poz. 101.

⁹¹ S. Kozłowski, W. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 29.

⁹² Materiały z konferencji „Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce. Teoria a praktyka”, która odbyła się w dn. 25-26 czerwca 2010r. w Ciążeńiu. Konferencja zorganizowana została przez Katedrę Zarządzania Miastem i Regionem Uniwersytetu Łódzkiego.

- możliwość wygenerowania dodatkowych funduszy inwestycyjnych bez naruszania dyscypliny budżetowej,
- zwiększona efektywność ekonomiczna poniesionych nakładów w stosunku do osiągniętych celów,
- pełniejszy stopień zaspokajania potrzeb publicznych realizowanych przez sektor publiczny,
- lepsza alokacja ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia (każdy z partnerów bierze na siebie tą część ryzyka, z którą sobie lepiej poradzi),
- motywacja stron do bardziej racjonalnych wydatków i poszukiwania zysków,
- partner prywatny zyskuje źródło stałych dochodów przez co polepsza swoją sytuację na rynku,
- pojawia się wyższa jakość i poziom świadczonych usług publicznych.

Z drugiej strony jednak istnieje problem ryzyka. Od jego przewidywalności oraz możliwości odpowiedniego skalkulowania zależy podjęcie przez podmiot publiczny decyzji o podjęciu współpracy w ramach PPP. Do najważniejszych kategorii ryzyka w projektach PPP zalicza się⁹³:

- ryzyko związane z błędami popełnianymi w trakcie powstawania koncepcji przedsięwzięcia (brak staranności w trakcie przygotowania projektu, nieznajomość metod zarządzania projektem),
- brak zasobów materialnych i niematerialnych takich jak wiedza czy doświadczenie niezbędne do zapewnienia skutecznej realizacji projektu,
- ryzyko związane z nietrafnym wyborem partnera prywatnego,
- ryzyko związane z błędnym skalkulowaniem całkowitych kosztów przedsięwzięcia,
- ryzyko związane z błędnym skalkulowaniem przyszłych dochodów jakie będzie przynosiła inwestycja,
- ryzyko związane z zawieraniem kontraktów i systemem regulacji,
- ryzyko związane z niepełnym zdefiniowaniem głównych ograniczeń projektu (czas, koszty, zakres i jakość projektu),

⁹³ J. Rutkowski, (red.), *Partnerstwo...*, s. 99-106.

- ryzyko związane z wymogami ochrony środowiska oraz z zachowaniem dziedzictwa kulturowego obszaru, na którym realizowany jest projekt,
- ryzyko utraty kontroli nad jakością świadczonych usług,
- ryzyko związane z pracami budowlanymi,
- ryzyko kursowe,
- ryzyko polityczne i ukryty protekcjonizm.

Ryzyka te mogą być zniwelowane poprzez podniesienie wiedzy o PPP i jego mechanizmach działania oraz ogólnych umiejętności związanych z planowaniem i realizacją inwestycji przez samorządy. Ryzyko współpracy z partnerem prywatnym zmniejszyło by się także w przypadku podniesienia poziomu ochrony prawnej podmiotu publicznego.

Rynek PPP w Polsce

Tradycyjne źródła finansowania inwestycji komunalnych są w Polsce niewystarczające. Samorządy sięgają więc po finansowanie zewnętrzne (pożyczki, obligacje) oraz po fundusze unijne. Jednak w dzisiejszych realiach globalnego kryzysu oraz wzrastającym poziomem długu publicznego gmin środki te są niewystarczające. Zaistniała więc potrzeba sięgania po finansowe zasoby sektora prywatnego. Pomóc ma w tym między innymi formuła partnerstwa publiczno-prywatnego. Formuła ta jednak niesie ze sobą wiele wątpliwości i problemów w jej sprawnym stosowaniu.

PPP stosowane jest w działaniach, w których realizacja działań tylko przez podmioty publiczne nie jest uzasadniona a także z różnych względów (finansowych, organizacyjnych czy merytorycznych) korzystna. Taki model współdziałania stosowany jest przez kraje europejskie do finansowania projektów infrastrukturalnych, przede wszystkim w dziedzinie transportu czy ochrony zdrowia ale też edukacji i bezpieczeństwa⁹⁴. W Polsce rynek PPP nie jest duży, niemniej jednak ciągle rośnie.

Rynek inwestycji planowanych do realizacji z partnerem prywatnym szybko się zmienia, co przejawia się zarówno w liczbie sektorów, w których realizowane są tego typu inwestycje, jak i poprzez różnorodność podmiotów publicznych, które podejmują się projektów koncesyjnych i PPP.

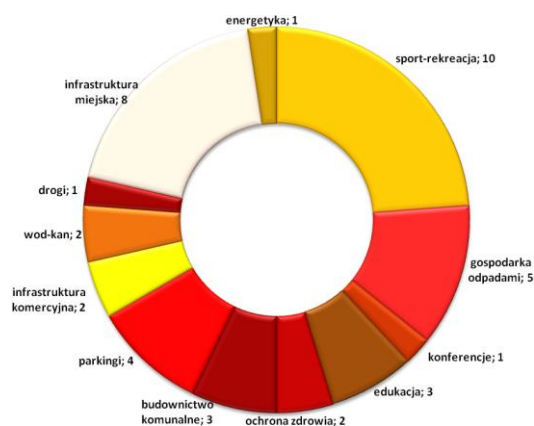
⁹⁴ S. Kozłowski, Wojnarowska W., *Rewitalizacja zdegradowanych...*, s. 30.

Od początku 2009 roku liczba projektów publiczno-prywatnych w sposób naturalny zwiększała się i pod koniec 2011 roku sięga już 144 przedsięwzięcia. W 2011 roku podmioty publiczne zamieściły 42 ogłoszenia o projektach planowanych do współpracy z partnerami prywatnymi (24 ogłoszenia dotyczyły przedsięwzięć koncesyjnych, a 18 dotyczyło projektów ogłoszonych na podstawie ustawy o PPP). W roku 2011 ogłoszono aż 36 zupełnie nowych przedsięwzięć, niebędących powtórzeniem ogłoszeń z poprzednich lat.

W 2011 roku aż 28 ogłoszeń dotyczyła projektów zgłoszonych przez gminy i miasta. Poza tym o realizację projektów inwestycyjnych przy udziale partnerów prywatnych zabiegały również zupełnie nowe podmioty, jak zakład karny, zakład opieki zdrowotnej, placówki wychowania pozaszkolnego, czy też Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. Wiodącą formułą realizacji przedsięwzięć publiczno-prywatnych był tryb koncesyjny. Najwięcej projektów publiczno-prywatnych zgłoszono w województwach dolnośląskim, małopolskim i śląskim (po 7 ogłoszeń).

W 2011 roku, podobnie jak w poprzednich latach, największą popularnością w zakresie projektów planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi cieszy się sektor sportowo-rekreacyjny. Poza tym rynek skłaniał się w stronę projektów związanych z infrastrukturą miejską i komunalną. Ważnym sektorem w 2011 roku była infrastruktura miejska, w której ogłoszono aż 8 postępowań oraz gospodarka odpadami, w której ogłoszono 5 postępowań. Ogłoszono również cztery projekty parkingowe oraz po trzy w zakresie budownictwa komunalnego i edukacji. (Rysunek 1)

Rysunek 1. Liczba ogłoszeń w 2011 w podziale na sektory gospodarcze



Źródło: Rynek PPP w Polsce 2011. Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w 2011 r. Warszawa 2012, s. 12.

W 16 przypadkach (6 koncesjach, 9 PPP w trybie koncesji i 1 PPP w PZP) planowany czas trwania PPP i koncesji stanowił jedno z kryteriów wyboru partnera prywatnego.

W 2011 roku w ogłoszonych postępowaniach podano wartość projektów w 33 z 42 ogłoszeń, które łącznie dają sumę 1.482.051.408,09 zł netto. Wartość rynku za ostatnie trzy lata w zakresie ogłoszonych przedsięwzięć koncesyjnych i PPP, w których podano szacunkową wartość projektu, wynosi około 5 miliardów zł. Fundusze unijne połączone zostały z formułą PPP tylko w jednym przypadku (System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania - Kontrakt 1, który odnosi się do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, oś II, Gospodarka odpadami i ochrona powietrza).

W przypadku trybów przewidzianych w Prawie zamówień publicznych, dialog konkurencyjny został zastosowany w trzech projektach PPP w PZP. W jednym projekcie zastosowano tryb przetargu ograniczonego.

W 27 na 37 projektów, w których poinformowano o wynagrodzeniu przewidzianym dla partnera prywatnego, przewidziano wynagrodzenie w formie wyłącznego prawa do eksploatacji obiektu czy infrastruktury. Tylko w 10 przypadkach wystąpiła możliwość finansowego zaangażowania podmiotu publicznego.

W 2011 roku podpisano aż 11 umów z partnerami prywatnymi. W tym przypadku prym wiodą projekty w formule koncesji na usługi (aż 8 umów koncesji na usługi). Sukcesem w postaci podpisanej umowy zakończyła się również 1 koncesja na roboty budowlane oraz 2 PPP w trybie koncesji.

W ciągu ostatnich trzech lat podpisano w sumie 27 umów z partnerami prywatnymi, z czego 11 to umowy o koncesji na usługi, 8 - umowy o koncesji na roboty budowlane, 5 - umowy o PPP w trybie koncesji oraz 3 - umowy o PPP w trybie PZP⁹⁵.

Dla wielu lokalnych polityków PPP to obszar trudny z uwagi na obawy przed złym społecznym odbiorem powiązań sektora publicznego i prywatnego. Z kolei problemy organizacyjne dotyczą skomplikowanych procedur przetargowych, które przeciągają postępowania przez wiele miesięcy. Procedura ta zamiast przynosić korzyści komplikuje zarządzanie realizacją zadań publicznych. Inna obawa pojawiająca się ze strony samorządów

⁹⁵*Rynek PPP w Polsce 2011. Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w 2011 r.* Warszawa 2012, s. 4-6.

to obawa przed ryzykiem. Starają się one przerzucić całe ryzyko na partnera prywatnego co skutkuje wzrostem kosztów całego przedsięwzięcia. Do obaw tych zaliczyć można także strach przed nieuczciwością strony prywatnej. Samorządy nie dysponują wystarczającym doświadczeniem oraz dużymi możliwościami aby skutecznie i szybko egzekwować właściwe wykonanie umowy.

Mimo tych obaw samorządy chętnie wykorzystują wszelkie formy powierzania zadań publicznym partnerom prywatnym. Otwartość ta wynika często z przekonania, że większy udział partnerów publicznych w systemie świadczenia usług publicznych przyczynia się do ożywienia lokalnej gospodarki.

Rewitalizacja a PPP

Jednym z działań w sferze infrastruktury jest rewitalizacja miast. Rewitalizacja to proces, który składa się nie tylko z działań mających na celu odnowę zdegradowanej substancji miejskiej. Rewitalizacja to także odnowa w sferze społecznej danego obszaru. Aby programy rewitalizacji osiągnęły założone cele instytucje odpowiedzialne za ich realizację muszą działać kompleksowo, tak w sferze urbanistycznej jak i gospodarczej i społecznej. Kompleksowość ta wymusza, pośród wielu innych działań, zastosowanie znacznych nakładów finansowych. Często przerasta to możliwości gmin. Gminy powinny więc szukać nowych źródeł czy mechanizmów finansowania. Jednym z mechanizmów może być właśnie niedoceniane w Polsce partnerstwo publiczno-prywatne.

Inwestycje związane z rewitalizacją miast charakteryzują się dużym stopniem ryzyka i często nie przynoszą zysków, jednak są bardzo potrzebne ze względów społecznych. Tadeusz Markowski podkreśla konieczność współfinansowania rewitalizacji przez partnerów prywatnych. Stwierdza, że aby zmniejszyć ryzyko inwestycji związanych z rewitalizacją, trzeba doprowadzić do dużego skumulowania inwestorów. Niezbędna jest tu współpraca między władzą publiczną, która posiada nieruchomości oraz prawną legitymizację rozporządzania mieniem, a partnerami prywatnymi, którzy posiadają kapitał⁹⁶.

⁹⁶T. Markowski, D. Stawasz, *Rewitalizacja a rozwój funkcji metropolitalnych miasta Łodzi*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2007, s. 38.

Partner prywatny nie tylko finansowo powinien partycypować w procesie rewitalizacji ale także merytorycznie i organizacyjnie. Partner prywatny podejmując decyzje o przystąpieniu do inwestycji kieruje się rachunkiem ekonomicznym, co wymusza dokładną analizę opłacalności przedsięwzięcia. Inaczej będzie jeśli chodzi o podmiot publiczny. W tym przypadku celem nadrzędnym nad opłacalnością ekonomiczną będzie ochrona dziedzictwa kulturowego.

Partycypacja partnera prywatnego powinna być długotrwała a odpowiednie metody promocji oraz czerpania korzyści nie powinny być postrzegane jako upadek dziedzictwa kulturowego. Udział partnera prywatnego powinien być widziany jako nowa jakość zarządzania opartego na zdrowych zasadach zarządzania finansami oraz godzeniu interesu publicznego z prywatnym. Działanie takie może przynieść efekt dyfuzji, rozpowszechniania się na inne obiekty i tereny czekające na przywrócenia do życia⁹⁷.

Partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie wykorzystania dziedzictwa kulturowego w procesie rewitalizacji jest niezbędne. Trudno jest podmiotowi publicznemu odnaleźć nową funkcję i przeznaczenie rewitalizowanego obiektu, jeśli nie dysponuje kompletną informacją płynącą z rynku.

W polskich realiach istnieje potrzeba upowszechnienia wiedzy na temat możliwości realizowania zadań publicznych poprzez PPP. Konieczne jest właściwe i precyzyjne zdefiniowanie istoty partnerstwa, co pozwoli jego idee zaakceptować przez partnerów publicznych i prywatnych. Podkreślić należy tu rolę partnera publicznego, po którego stronie powinna leżeć inicjatywa co do definiowania priorytetów i kierunków rozwoju PPP w kontekście najbardziej pilnych potrzeb usprawnienia realizacji zadań publicznych.

Biorąc pod uwagę wszystkie źródła i formy finansowania należałoby stwierdzić, że nie powinno być problemów z pozyskaniem środków. Wystarczy wdrożyć odpowiednie mechanizmy, które wykorzystają dostępne źródła oraz zaangażować kapitał prywatny do rewitalizacji, która z założenia przyniesie wartość dodaną. W dalszym ciągu jednak finansowanie programów rewitalizacji stwarza wiele problemów. Problemy te spowodowane są wieloma czynnikami takimi jak brak możliwości sfinansowania wkładu własnego przez gminę, brak wiedzy dotyczącej mechanizmów finansowych czy wreszcie obawa o uczciwość

⁹⁷ J. Rutkowski, (red.), *Partnerstwo...*, s. 291.

partnerów, szczególnie tych prywatnych. Wydaje się, że problemy te w mniejszym stopniu występują w małych i średnich miastach. Jest to uzasadnione ze względu na skalę podejmowanych inwestycji. W dużych miastach konieczne jest konstruowanie skomplikowanych często montażu zarówno architektonicznych, prawno-własnościowych jak i finansowych. Jest to niezmiernie skomplikowany proces i wymaga dużej wiedzy od władz, które decydują się na wprowadzanie programów rewitalizacji.

Mniejsze miejscowości także borykają się z problemami dotyczącymi finansowania odnowy swojego oblicza. Największym z tych problemów są z pewnością małe budżety gmin. Nie pozwalają one na wykonywanie jednorazowo dużych inwestycji. Wysoce prawdopodobne jest także, że samorządy małych jednostek terytorialnych mają problem z pozyskaniem wykwalifikowanych kadr, które mogłyby z powodzeniem wspierać swoją wiedzą proces rewitalizacji podczas wszystkich etapów. Problemem dla małych miejscowości jest także znalezienie inwestorów prywatnych chcących wspierać proces odnowy, co często spowodowane jest małą atrakcyjnością inwestycyjną małej miejscowości.

1. 8. Monitoring i ewaluacja.

Nie każdy docenia znaczenie procesu monitoringu i ewaluacji w trakcie przeprowadzanych działań rewitalizacyjnych. Jednakże jeżeli proces ten przeprowadzany jest w sposób właściwy a jego wyniki wykorzystywane przez osoby podejmujące decyzje, może on przyczynić się do poprawy jakości programów rewitalizacji, wzrostu przejrzystości i odpowiedzialności a także poprawy relacji kosztów do efektów. Ewaluacja i monitoring nie są nowością. Niektóre państwa europejskie mają stosunkowo bogate doświadczenie w przeprowadzaniu ewaluacji i wykorzystywaniu jej wyników. Także w Polsce nie jest to nowy temat. Procesy monitoringu i ewaluacji przeprowadzane są w programach wykorzystujących wsparcie wspólnotowe.

System monitorowania i oceny programów rewitalizacji składa się z kilku elementów. Elementy te to: ewaluacja *ex-ante* w fazie przygotowania rewitalizacji, stały monitoring procesu prowadzony przez cały okres realizacji przedsięwzięcia, raport z monitoringu przeprowadzany raz w roku oraz ewaluacja *ex-post* przeprowadzana do 3 lat po zakończeniu realizacji programu.

Jak widać monitoring jest stałym i niezbędnym elementem systemu oceny procesu rewitalizacji. W programie rewitalizacji monitorowanie to proces, który polega na stałym zbieraniu i analizowaniu jakościowych i ilościowych informacji na temat wdrażanego projektu w aspektach finansowym i rzeczowym. Monitorowanie jest procesem ciągłym, odbywającym się przez cały okres trwania projektu. Monitorowanie procesu rewitalizacji ma następujące cele do zrealizowania⁹⁸:

- wsparcie sprawozdawczości, które polega na zbieraniu i analizie informacji, które posłużą do sporządzenia merytorycznych i finansowych raportów,
- monitorowanie na potrzeby kontroli – operator zbiera informacje, które umożliwiają kontrolę realizowanych zadań,
- monitorowanie pod kątem zarządzania jakością; pozwala ono na czuwanie nad efektami projektu, tak aby odpowiadały przyjętym oczekiwaniom i normom,
- monitorowanie na potrzeby zarządzania zmianą polega na ciągłej obserwacji uwarunkowań wewnątrz i na zewnątrz obszaru objętego rewitalizacją co pozwoli na uaktualnienie programu w przypadku nieprzewidzianych zdarzeń,
- monitorowanie na potrzeby ewaluacji – efekty monitoringu będą kluczowym źródłem informacji dla ewaluacji,
- monitorowanie na rzecz zarządzania partycypacją – na podstawie monitoringu postaw społecznych i przemian zachodzących pod wpływem rewitalizacji można będzie właściwie zarządzać partycypacją.

Monitoring programów rewitalizacji skupia się w trzech obszarach: rzeczowym, finansowym i ryzyk. Monitoring rzeczowy dostarcza danych obrazujących postęp we wdrażaniu projektu i pozwala na porównanie stanu faktycznego z pożądanym. Powinien opierać się na wskaźnikach produktu, rezultatu i oddziaływania. Monitoring finansowy dostarcza danych związanych z aspektem finansowym i jest podstawą do oceny prawidłowości i efektywności wydatkowania środków finansowych. Monitorowanie ryzyka polega na obserwacji otoczenia co pomoże w odpowiednim momencie zareagować przy wystąpieniu negatywnych lub pozytywnych zmian w otoczeniu.

Monitorowanie ma kluczowe znaczenie dla poprawy wykonania programu. Udałe monitorowanie wpływa na drugi element oceny programu rewitalizacji jakim jest ewaluacja

⁹⁸ W. Jarczewski, J. Jeżak, *System monitorowania rewitalizacji*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 107.

(*ex-ante*, w połowie okresu i *ex-post*). Program rewitalizacji zakłada, że planowane nakłady przekształcą się w produkty, które przyczynią się do założonych zmian społecznych na określonym obszarze. Komisja Europejska definiuje ewaluację jako „ocena działań publicznych w zależności od ich rezultatów, oddziaływania i potrzeb, które mają zaspokoić”⁹⁹.

Ewaluacja powinna się charakteryzować pewnymi kluczowymi elementami:

- powinna być analityczna czyli oprzeć się na uznawanych technikach badawczych,
- powinna być systematyczna – wymaga dokładnego zaplanowania i spójnego wykorzystania wybranych technik,
- powinna być rzetelna czyli ustalenia ewaluacji powinny być podobne w przypadku przeprowadzenia jej przez różnych ewaluatorów mających dostęp do tych samych danych i wykorzystujących te same metody analizy danych,
- powinna być skoncentrowana na problemach – powinna się odnosić do istotnych problemów dotyczących programu, mianowicie jego trafność, efektywność i skuteczność,
- powinna być przydatna dla użytkowników co oznacza, że ewaluacja powinna być zaprojektowana i wdrażana w taki sposób, który zapewni dostarczenie użytecznych informacji dla osób podejmujących decyzje.

Ewaluacja nie jest jednak audytem. Audyt obejmuje przede wszystkim ocenę legalności i zgodności z przepisami wykorzystania środków przez program. Ewaluacja weryfikuje natomiast słuszność przyjętej strategii, a następnie bada, czy jej cele są odpowiednie, wzięwszy pod uwagę problemy, które powinny być rozwiązane i korzyści, które mają być osiągnięte.

Głównym celem przeprowadzenia ewaluacji programów rewitalizacji jest ich ulepszenie. Inne cele ewaluacji to określenie efektów programu dla społeczeństwa oraz wsparcie osób podejmujących decyzje w wyrobieniu sobie opinii na temat wartości programu.

⁹⁹Komisja Europejska, *Direction Generale du Developpement*, 1993.

Wykraczając poza te ogólne powody przeprowadzania ewaluacji rozróżnić można trzy przyczyny ewaluacji:

- usprawnienie zarządzania,
- dla celów odpowiedzialności,
- wsparcie alokacji zasobów finansowych.

W celu usprawnienia zarządzania podejmowana jest często ewaluacja ex-post i w połowie okresu. Osoby zarządzające programem powinny znać jego silne i słabe strony, jak może on być usprawniony, jakie jego aspekty funkcjonują prawidłowo, a jakie nie i jaki jest stosunek uczestników programu do niego. Może to przyczynić się do przemyślenia przez osoby odpowiedzialne założeń i problemów, które leżą u podłoża programu.

Kolejnym ważnym powodem przeprowadzenia ewaluacji jest odpowiedzialność. Zainteresowani wynikami ewaluacji są zarówno zwolennicy programu jak i jego przeciwnicy. Ewaluacja w tym przypadku ma na celu poprawę przejrzystości programu i koncentruje się najczęściej na oddziaływaniu programu oraz na relacji jego efektów do kosztów.

Ewaluacja może być także wykorzystywana w celu poprawy alokacji zasobów finansowych w ramach danej organizacji. Ograniczenia budżetowe oraz dążenie do jak największej efektywności wydawanych środków zachęca do przesuwania środków z działań mniej efektywnych do bardziej skutecznych.

W celu zmierzenia się z problemami społecznymi i gospodarczymi z jakimi wiąże się rewitalizacja zdegradowanego obszaru muszą być określone cele programu. Cele te możemy wyrazić w kategoriach:

- wyników, czyli dóbr i usług sfinansowanych i wygenerowanych przez program,
- oddziaływania, czyli zmiany społeczno gospodarcze wygenerowane przez program.

Uogólniając można powiedzieć, że wyniki to wartości rzeczowe które program stworzył a oddziaływanie to efekty, które program wywołuje. Oddziaływanie to rezultaty czyli początkowe oddziaływanie programu i konsekwencje – oddziaływanie programu w dłuższym okresie. Ewaluacja powinna dać odpowiedź na pytania, jak nakłady wykorzystane w trakcie rewitalizacji prowadzą do jej wyników i jak te wyniki prowadzą do rezultatów

i oddziaływania którego oczekuje się po programie. Aby odpowiedzieć na te pytania proces ewaluacji powinien zawierać wszystkie poniższe zagadnienia:

- trafność, czyli do jakiego stopnia cele programu są odpowiednie do potrzeb danego obszaru,
- efektywność – jak oszczędnie nakłady zostały przekształcone w wyniki,
- skuteczność – do jakiego stopnia oddziaływanie programu przyczyniło się do osiągnięcia celów,
- użyteczność – w jakim stopniu oddziaływanie programu odpowiada docelowym beneficjentom programu rewitalizacji,
- trwałość – w jakim zakresie można oczekiwać, że pozytywne zmiany będą trwać po zakończeniu programu.

Monitorowanie rewitalizacji powinno zostać zaprojektowane jako konkretny system z modułami niezależnego zbierania i przetwarzania danych. System ten docelowo powinien być zintegrowany z szerszym systemem zbierania informacji o zjawiskach i procesach społecznych, gospodarczych i urbanistycznych zachodzących w rewitalizowanym obszarze. Systemem monitorowania i ewaluacji powinny być objęte nie tylko poszczególne projekty ale także całe programy rewitalizacji. System ten powinien składać się ze szczebli nie tylko na poziomie gminy, ale także na poziomie regionalnym oraz krajowym. Należy uważać jednak aby na wszystkich szczeblach systemu monitorowania i ewaluacji się nie dublowały tylko tworzyły jedną spójną całość, która pozwoli efektywnie ocenić proces rewitalizacji danego obszaru oraz pozwoli wyciągnąć wnioski. Wnioski, które posłużą instytucjom zarządzającym i finansującym na każdym szczeblu¹⁰⁰.

Bardzo ważnym aspektem właściwego monitoringu jest też poznanie zmian jakościowych i ilościowych zachodzących w rewitalizowanych obszarach. Umożliwi to bieżącą aktualizację działań, co pozwoli na uzyskanie szerokiej społecznej aprobaty proponowanych zmian.

¹⁰⁰ W. Jarczewski, J. Jeżak, *System monitorowania...*, s. 11.

Rozdział II

Instytucje a rewitalizacja

Współczesne państwa ulegają dynamicznym zmianom. Dzieje się to w warunkach w których z jednej strony ewoluują wewnętrzne organy państwa oraz przyjęte rozwiązania instytucjonalne i funkcjonalne, które składają się na system wewnętrznej organizacji państwa. Z drugiej strony w układzie międzynarodowym zachodzą różnorodne procesy integracji, regionalizacji, globalizacji, wspomagane i wymuszane przez uprzemysłowienie i rewolucje informacyjną i technologiczną oraz społeczną i kulturową¹⁰¹.

Głęboka reforma sektora publicznego trwa od około dwudziestu lat w wielu rozwiniętych krajach. Instytucje publiczne znalazły się pod presją aby być bardziej zorientowane na rynek i sektor prywatny. Istotą reformy jest określenie zakresu zadań publicznych. Rezygnuje się z wielu zadań uznanych za mniej ważne czy porządkowe. Z drugiej strony natomiast powstają nowe problemy konieczne do uregulowania związane z bolączkami nowoczesnych społeczeństw. Są to między innymi starzenie się społeczeństwa czy powstawanie obszarów wykluczeń społecznych.

Jednym z zadań władz publicznych jest właśnie walka z ubóstwem, patologiami społecznymi oraz wykluczeniem społecznym. Proces ten szczególnie widoczny jest w miastach gdzie powstają całe obszary dotknięte wieloma problemami społecznymi.

Sytuacja taka rodzi konieczność odnowy takich obszarów. Obowiązek ten, ze względu na prawa własności oraz zakres realizowanych zadań dotyczy wielu instytucji zarówno publicznych jak i prywatnych. Dotyczy także społeczności lokalnych. Wszystkie te podmioty powinny współpracować ze sobą w sposób zaplanowany tak, aby rewitalizacja przyniosła oczekiwane efekty. Niestety, zazwyczaj współpraca taka jest bardzo trudna a czasami wręcz niemożliwa. Powodem tych trudności jest nieadekwatny stan prawno-instytucjonalny.

W obecnej chwili mamy do czynienia z niespójnością przepisów, które nie są dostosowane do specyfiki rewitalizacji. W teorii wszystkie trzy szczeble samorządu

¹⁰¹ J. Osiński, *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania.*, Wydawnictwo SGH w Warszawie, Warszawa 2008, s. 13

terytorialnego pozwalają zbudować plan rewitalizacji, ale jest to mało realne ze względu na konieczność współdziałania kilku szczebli zarządzania i wielu instytucji. Jest to bardzo trudne ze względu na obecny stan prawny. Brak jest także odpowiednich procedur organizacyjnych. Urzędy gmin nie są przystosowane do prowadzenia wieloletnich i wielobranżowych projektów. Problemem jest tu także prawne ograniczenie wieloletniego planowania finansowego. Wszystko to powoduje, że programy rewitalizacji nie osiągają swoich celów, przeważnie tych społeczno-kulturowych i ograniczają się tylko do sfery architektoniczno-przestrzennej¹⁰². Poprawę przynieść może uchwalona w październiku 2015 roku ustawa o rewitalizacji

Aby opisać i zanalizować instytucjonalny aspekt rewitalizacji należy zacząć od pojęcia organizacji i instytucji, administracji publicznej oraz roli władz i administracji publicznej w procesie rewitalizacji. Należy także zanalizować niesprawność władzy publicznej, która ogranicza sprawność procesu rewitalizacji i wywoływanie trwałych efektów rozwoju.

2.1. Pojęcie organizacji i instytucji.

Słowo organizacja zaczęło funkcjonować w literaturze począwszy od lat dwudziestych ubiegłego stulecia. W tym czasie została spopularyzowana przez Fridericka Winslora Taylora pod nazwą „naukowego kierownictwa”.

Etymologicznie słowo to pochodzi od łacińskiego słowa *organisatio* pochodzące od słowa *organum* oznaczające narzędzie. *Organisatio* więc to narząd stanowiący wyspecjalizowaną pod względem funkcji i dostosowaną do potrzeb całości jej część. Organizacja oznaczała pierwotnie w ogóle „posiadanie organów, bycie całością, złożoną z części funkcyjnie wyspecjalizowanych i przystosowanych do potrzeb całości”¹⁰³.

Jan Zieleniewski wyróżnia dwie interpretacje pojęcia organizacji, rzeczową i atrybutową. Rzeczowa traktuje organizację jako swojego rodzaju rzecz, która istnieje w czasie i przestrzeni, natomiast atrybutowa określa organizację jako cechy rzeczy – cechą rzeczy jest jej zorganizowanie lub nie. Sam Zieleniewski jako podstawowe przyjmuje

¹⁰² Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 270.

¹⁰³ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, PWN, Warszawa 1982, s. 35

znaczenie atrybutowe i definiuje organizację jako „pewien szczególny rodzaj stosunków części do siebie i do złożonej z nich całości; stosunek ten polega na tym, iż części współprzyczyniają się do powodzenia całości”¹⁰⁴.

Inna definicja pojęcia organizacja pochodzi od E. Hauswalda. Według niej „organizacja to celowo obmyślany układ organów i metod postępowania porządkujący typowe czynności i przebiegi w obrębie zakładu w jednolite i wydajnie działającą całość, podobnie jak się to dzieje w organizmach przyrody”¹⁰⁵.

Pod wpływem koncepcji systemów społecznych powstała natomiast definicja E. Etzioniego, który twierdzi że, „organizacje są jednostkami społecznymi, rozmyślnie tworzonymi i przekształcanymi dla realizacji określonych celów. Obejmują one przedsiębiorstwa, armie, szkoły, szpitale, kościoły, więzienia, a nie obejmują plemion, klas, rodzin, grup przyjacielskich”. Sformułowanie to pozwala dość precyzyjnie określić co jest organizacją a co nią nie jest mimo że jest grupową formą życia społecznego¹⁰⁶.

Innym przykładem definicji organizacji poszerzonej o cechy takie jak granice organizacji z otoczeniem i cykliczna powtarzalność działań zmierzających do osiągnięcia celów jest definicja W. R. Scotta. Według tego autora „organizacje to kolektywy, które są powoływane do realizacji względnie ściśle określonych celów na mniej lub bardziej trwałej podstawie. [...] Organizacje mają także inne cechy wyróżniające poza określonością celów i trwałością. Należą do nich względnie ściśle wyznaczone granice, normatywny porządek, hierarchia władzy, system przepływu informacji oraz system bodźców, który skłania uczestników do współdziałania w realizacji wspólnych celów”¹⁰⁷.

Powyższe definicje mają charakter prakseologiczny czyli celowościowy. Organizacja jest stworzona aby realizować postawione przed nią cele. Cele te określają strukturę organizacji oraz kierunki jej działania.

Innym podejściem do definicji organizacji jest podejście systemowe. Nie sformułowano dotąd jednoznacznej definicji systemowej organizacji ponieważ jest to bardzo trudne tak jak trudne jest zdefiniowanie samego systemu. Organizacje można określić jako otwarty system społeczno-techniczny zorientowany celowo i mający określoną strukturę. Aby dopełnić ta

¹⁰⁴ Tamże, s. 50.

¹⁰⁵ E. Hauswald, *Organizacja i zarządzanie*, Wydawnictwo Gubrinowicz i Syn, Lwów 1935, s. 15

¹⁰⁶ M. Bielski, *Organizacje, istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1996, s. 71

¹⁰⁷ W. R. Scott, *Theory of Organizations*, [w:] *Handbook of Modern Sociology*, Mc Nally, Chicago 1964, s. 488

definicję należy posłużyć się wyliczeniem cech jakie posiada organizacja. Organizacje są systemami o następujących cechach¹⁰⁸:

- są stworzone przez człowieka i są zorientowane celowo,
- w ich skład wchodzi ludzie oraz środki rzeczowe
- zachowują się rozmyślnie i są zdolne do korygowania swoich celów,
- są wyodrębnione z otoczenia a zarazem otwarte na otoczenie,
- są uporządkowane wewnętrznie i w pewien sposób zhierarchizowane,
- są szczególnie złożone co do końca nie pozwala opisać ich struktury,
- mają wyodrębnione kierownictwo,
- są stabilne i zdolne do zachowania równowagi wewnętrznej mimo zmian zachodzących w otoczeniu,
- są systemami samoorganizującymi się zdolnymi do podnoszenia stopnia swojego wewnętrznego uporządkowania,
- utrwalają sposoby zachowania ludzi i funkcjonowania organizacji w drodze instytucjonalizacji i formalizacji.

Krótką ale zawierającą wszystkie istotne elementy definicje organizacji przedstawia Ricky W. Griffin. Według tego autora organizacja „to grupa ludzi, którzy współpracują ze sobą w sposób uporządkowany i skoordynowany aby osiągnąć pewien zestaw celów¹⁰⁹”. Definicja ta zawiera w sobie celowe nakierowanie organizacji, na aspekt systemowy zwraca uwagę stwierdzenie „uporządkowany i skoordynowany”. Jako że zorganizowana grupa ludzi musi zaistnieć w czasie i przestrzeni definicja ta ma także charakter rzeczowy. Poza tym ze względu na cechy takie jak skoordynowanie i uporządkowanie ma także charakter atrybutowy. Griffin nie ujął w swojej definicji pojęcia trwałości organizacji, jednak pojęcie to jest domyślnie ujęte ze względu na osiąganie celów organizacji. Organizacja jest z zasady trwała w dążeniu do osiągnięcia swojego celu a po jego osiągnięciu wyznacza sobie nowy cel albo ulega rozwiązaniu.

W polskiej literaturze cechę trwałości wprowadził J. Kurnal. Twierdził, że „całości organizacyjne działań zespołowych, podlegające utrwaleniu przez stałe powtarzanie (odnawianie) realizacji celów stają się instytucjami”¹¹⁰.

¹⁰⁸ M. Bielski, *Organizacje, istota...*, s. 78

¹⁰⁹ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 5

¹¹⁰ J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1969, s. 160

Wracając do definicji J. Zieleniewskiego, autor zamiast terminu organizacja w znaczeniu rzeczowym posługuje się terminem „rzecz zorganizowana”, czyli „rzecz której przysługuje cecha zwana organizacją”¹¹¹. Autor zawęża to pojęcie do organizacji rozumianych jako twór społeczny i najczęściej używa pojęcia instytucja definiując ją jako „rzecz zorganizowaną, w której skład wchodzi ludzie i ich aparatura”¹¹².

Zrelatywizowane pojęcie instytucji obejmuje wszelkie jednostki organizacyjne wliczając w to poszczególne komórki organizacyjne oraz wszelkie nie będące jednostkami organizacyjnymi (pozbawione wspólnego kierownictwa bezpośredniego) w jakikolwiek sposób współdziałający ze sobą pozytywne zespoły ludzi wraz z ich aparaturą.

Należy tu określić co J. Zieleniewski rozumiał pod pojęciem aparatury. Pojęcie to zostało przez autora zaczerpnięte z dzieła „Traktat o dobrej robocie” Tadeusza Kotarbińskiego, który definiuje aparaturę jako „ogół tworzyw i narzędzi oraz wszelkich innych przedmiotów pomocniczych, którymi się posługują osobniki wchodzące w skład zespołu współdziałającego”¹¹³.

Podobnie zgodnie z definicją T. Pszczołowskiego instytucja to organizacja będąca zespołem współdziałających osób wyposażonych w zasoby¹¹⁴. Pojęcie instytucji jest tożsame z pojęciem organizacji w znaczeniu rzeczowym. Również A. Bednarski pojęcia *organizacja* używa zamiennie z pojęciem *instytucja*¹¹⁵. Podobna sytuacja występuje w innych podręcznikach i monografiach z zakresu nauk o zarządzaniu lub nauk o organizacji¹¹⁶.

Także na co dzień w praktyce gospodarczej i prawniczej pojęcie instytucji jest powszechnie stosowany w znaczeniu podmiotowym (rzeczowym) obejmujący zarówno organizacje gospodarcze nastawione na zysk, jak i organizacje non profit. Należą do nich takie podmioty jak: instytucje finansowe, instytucje zarządzające. W ściśle określonym kontekście instytucja w naukach o zarządzaniu jest także synonimem korporacji. Na przykład w bankach tworzy się oddziały do obsługi klientów instytucjonalnych (wszystkich poza klientami indywidualnymi - osobami fizycznymi), innymi słowy są komórki do obsługi klientów korporacyjnych.

¹¹¹ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, s. 84

¹¹² Tamże, s. 85

¹¹³ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław – Warszawa 1958, s. 110

¹¹⁴ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 86 (hasło: instytucja)

¹¹⁵ A. Bednarski, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2001, s. 133

¹¹⁶ *Podstawy nauki o organizacji*, red. S. Marek, M. Białasiewicz, PWE, Warszawa 2008, s. 15

Inaczej natomiast rozumie się pojęcie instytucji w socjologii. W nauce tej instytucja to zespół nakazów kulturowych, zaaprobowanych społecznie norm i zwyczajów, wartości oraz wzorów zachowań, które wiążą się z podstawowymi sferami życia społecznego¹¹⁷.

Szerszą definicję instytucji stosuje się w naukach politycznych. W politologii instytucja to „zorganizowany twór polityczny, stanowiący wyodrębniony zespół ludzi dysponujący zasobami organizacyjnymi oraz materialnymi umożliwiającymi uczestnictwo w życiu publicznym w celu zaspokojenia potrzeb jednostkowych i grupowych, a także uregulowania zachowań członków grupy. Powstaje w wyniku instytucjonalizacji”¹¹⁸. Czesław Znamierowski definiuje instytucje w dwojaki sposób. W znaczeniu personalnym instytucją jest osoba lub zespół osób, którym pewien układ norm nadał pewne uprawnienia i obowiązki tak, aby łącznie wykonywały pewne funkcje i spełniały określone zadania. Z drugiej strony mówi o instytucji w znaczeniu funkcjonalnym. Jest to każda czynność jakiejś osoby lub jakiegoś zespołu ściśle wyznaczona przez normy danej grupy, jest instytucją funkcjonalną w danej grupie¹¹⁹.

Instytucje polityczne, które w przypadku procesów rewitalizacji są najbardziej istotne to państwo i jego organy (na przykład rząd, prezydent, parlament, minister, urzędy), organizacje samorządu terytorialnego a także pośrednio partie polityczne które mają wpływ na decyzje samorządów.

Inaczej instytucję definiuje się w naukach o prawie. Instytucja prawna to wyodrębniony i stanowiący funkcjonalną całość zespół norm prawnych odnoszących się do stosunków w jakiejś dziedzinie życia społecznego, łącznie regulujących określony stosunek społeczny. Taką instytucją w sensie prawnym jest na przykład małżeństwo, warunkowe zawieszenie wykonania kary. Niekiedy mianem tym określa się zespół działań wyznaczony przez wyodrębniony zespół norm¹²⁰. Jest to definicja, która zbiera w sobie przepisy wszelkich aktów normatywnych utworzonych w systemach prawa, które dotyczą określonego stosunku bądź stanu społecznego. Dotyczy to także czynności prawnych wewnątrz i w otoczeniu tych stosunków bądź stanów.

¹¹⁷ A. Greif, *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s.87

¹¹⁸ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 86

¹¹⁹ Cz. Znamierowski, *Szkoła prawa, Rozważania o państwie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999, s. 56-57

¹²⁰ H. Kalina – Prasznicek (red.), *Encyklopedia prawa*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 243

Podobnie zdefiniowany został termin instytucja przez Herberta Spencera¹²¹. Termin ten odnosi się do bardzo trwałych elementów ładu społecznego (takich jak rodzina, własność, prawo), uregulowanych i usankcjonowanych form działalności (na przykład nauka, szkolnictwo, sądownictwo), uznanych sposobów rozwiązywania problemów współpracy i współżycia (na przykład małżeństwo, rozwód, kredyt, arbitraż) oraz niektórych organizacji formalnych pełniących w społeczeństwie określone funkcje (na przykład szpital, więzienie, fabryka, urząd)¹²².

W wyniku przytoczonych definicji można uznać, że pojęcie instytucji jest tożsame z pojęciem organizacji i możemy termin ten powszechnie stosować. Ma to istotne znaczenie ze względu na badany problem instytucjonalnych aspektów rewitalizacji. Instytucjami możemy nazwać wszystkie podmioty biorące udział w rewitalizacji. Są to jednostki administracji rządowej z od najwyższych instytucji sprawowania władzy państwowej poczynając, są to jednostki samorządu terytorialnego wraz z wszelkimi podmiotami powołanymi do działania przez te jednostki. Są to także jednostki pomocnicze takie jak jednostki wspierające rozwój gospodarczy, jednostki wspierające działania socjalne, inwestorzy instytucjonalni, eksperci i doradcy reprezentujący podmioty wyspecjalizowane w dziedzinach niezbędnych w prawidłowym zarządzaniu procesami rewitalizacji. Są to również partnerzy gmin partycypujący przy formowaniu lokalnego programu rewitalizacji. Do instytucji takich możemy zaliczyć też instytucje zrzeszające społeczności lokalne, takie jak instytucje reprezentujące właścicieli nieruchomości, lokalne stowarzyszenia, spółdzielnie lokatorskie, wspólnoty mieszkaniowe.

2.2. Pojęcie prawne instytucji a pojęcie rewitalizacji. Próba zdefiniowania rewitalizacji w kontekście prawno-instytucjonalnym

Podobnie jak z definicją organizacji można postąpić z definicją rewitalizacji i uznać ją jako instytucje, czyli sposób rozwiązywania problemów współżycia społecznego.

¹²¹ Herbert Spencer (ur. 27 kwietnia 1820, zm. 8 grudnia 1903) – angielski filozof i socjolog. Był przedstawicielem organicyzmu oraz ewolucjonizmu w naukach społecznych. Wprowadził do socjologii takie terminy jak funkcja, system, instytucja, spopularyzował inne terminy jak: społeczeństwo przemysłowe, struktura społeczna, organizacja.

¹²² A. Schotter, *The Economic Theory of Social Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge 1981.

Definicja rewitalizacji podana przez Instytut Rozwoju Miast określa rewitalizację jako "skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałania degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju¹²³."

Definicja rewitalizacji zawiera wszelkie przesłanki aby można ją uznać za instytucję w sensie prawnym i socjologicznym. W przypadku dobrze nakreślonych celów programów rewitalizacji czyli wywołania trwałej zdolności inwestycyjnej jest ona z pewnością sposobem rozwiązywania problemów współpracy i współżycia społeczności lokalnych. Jest też sposobem na przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego, sposobem na pobudzanie zmian oraz aktywności społecznej i gospodarczej. W ostatnich latach możemy także powiedzieć o rewitalizacji, że jest ona procesem uznanym. Do pełnego uznania rewitalizacji jako instytucji życia społecznego i gospodarczego brakuje uregulowania jej statusu w systemie prawa krajowego czego ukoronowaniem powinno być uchwalenie i wprowadzenie w życie właściwie skonstruowanej ustawy o rewitalizacji. Projekt takich rozwiązań możemy znaleźć w założeniach do ustawy o rozwoju miast i rewitalizacji przygotowane przez zespół ekspertów Związku Miast Polskich i Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w lipcu 2009 roku. Warto tu przytoczyć niektóre postulaty zawarte w tym opracowaniu.

Autorzy założeń postulują, aby w uregulowaniu systemowym nadać rewitalizacji charakter inwestycji celu publicznego, nie tylko przez definicję, ale też poprzez wprowadzenie do art.6 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹²⁴ programu rewitalizacji obszaru kryzysowego, oraz powiązanie takiej regulacji prawnej z innymi (np. art. 10 ust.2 pkt 7 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹²⁵). Taki status rewitalizacji ułatwi przygotowanie inwestycji przewidzianych programami rewitalizacji. W świetle przepisów rozdziału 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przygotowanie inwestycji celu publicznego korzysta z licznych przywilejów,

¹²³ http://www.fr.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=219&Itemid=114.

¹²⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603, z późn. zm.

¹²⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717, z późn. zm.

z których wyłączone są inwestycje prywatne. Umożliwi to również, gdyby okazało się niezbędne dla realizacji programów rewitalizacji, dokonywanie wywłaszczeń nieruchomości, ale przede wszystkim wprowadzi możliwość stosowania prawa pierwokupu (art. 109 – 111 ustawy o gospodarce nieruchomościami), jak i dokonywania – w razie potrzeby – podziałów nieruchomości z urzędu (art. 97 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹²⁶). Dzięki takiej regulacji gmina uzyskiwałaby realne narzędzia rozwiązywania problemów będących przejawem braku należytej dbałości o stan i sposób użytkowania nieruchomości (stanowiący jeden z najczęstszych objawów kryzysu). Jednocześnie zapis ten, w pewnym stopniu, zapobiegałby nadużywaniu rewitalizacji jako metody pozyskiwania publicznego dofinansowania dla rozwoju prywatnych (w tym również spółdzielczych) obszarów faktycznie wolnych od *stanu kryzysowego*.

Ustawa nie powinna ustalać jednej, ogólnie obowiązującej formy organizacyjnej dla prowadzenia programów rewitalizacji, ale zaznaczać, że forma zarządzania wybrana przez miasto musi zapewnić zintegrowanie różnorodnych działań terytorialnie (obszar rewitalizacji), przedmiotowo i podmiotowo (otwartość na partnerstwo sektorów publicznych i prywatnych), na każdym etapie programu (wstępnym, analityczno-studialnym i decyzyjno-realizacyjnym). Za takim rozwiązaniem przemawiają wnioski z analizy skuteczności procesów rewitalizacji w Polsce obnażające słabość organizacji i prowadzenia tych przedsięwzięć, rozmycie odpowiedzialności, niejednoznaczność kompetencyjną i prawną oraz wiele innych bolączek, które - w sumie - mają bardzo poważny wpływ na powolność i małą efektywność programów. Lokalnie ustalony system wdrażania programu musi uwzględniać monitorowanie skuteczności programu i adekwatności przyjętej formy zarządzania. Rada miasta powinna być raz do roku informowana o wnioskach wynikających z tego monitoringu.

Prowadzenie programu powinno przebiegać w sposób przejrzysty, a dostęp do dokumentów i informacji dotyczących programu powinien być zagwarantowany poprzez BIP. W przypadku dużych programów rewitalizacyjnych miasto powinno rozważyć powołanie specjalnej jednostki lub utworzenie na bazie istniejącej struktury specjalnej agencji - operatora rewitalizacji, która poprzez realizację projektów rewitalizacyjnych będzie kumulować potencjał profesjonalny, instytucjonalny i ekonomiczny. Podniesie to zdolność miasta do realizacji programów rewitalizacyjnych w przyszłości.

¹²⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603, z późn. zm.

Poczyniona wstępnie analiza zakresu użytecznych zmian w obecnie obowiązujących przepisach prowadzi do wniosku, że w pracach nad projektem ustawy należy poddać weryfikacji regulacje zawarte w około 30 ustawach (wraz z rozporządzeniami do tych ustaw) oraz projekty aktów prawnych z zakresu zmian planowanych obecnie dla sfery procesu inwestycyjnego zakresie budownictwa, planowania przestrzennego, zasad prowadzenia polityki rozwoju, ochrony gruntów rolnych i leśnych, zarządzania w obszarach metropolitalnych. Zmiany, oprócz zarysowanych już wcześniej propozycji odnoszących się do zakresu zadań własnych samorządu lokalnego i wojewódzkiego, gospodarki nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego, podatków, powinny uwzględnić potrzebę następujących usprawnień:

- stworzenie rozwiązań uniwersalnych, które umożliwią podejmowanie rewitalizacji obszarów nie tylko jednego miasta, ale by inspirowały do podejmowania programów wspólnych dla miast i innych gmin, gdy lokalne uwarunkowania tego wymagają;
- mobilizowanie powiatów i województwa do wspierania miast w prowadzeniu programów rewitalizacji, nie tylko finansowo. Może to dać efekt dodatkowy, umożliwi pozyskanie na realizację jednego programu rewitalizacji, zarówno środków UE przeznaczonych na rewitalizację obszarów miejskich jak i wiejskich oraz uzyskanie środków na wspieranie powiązań pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, budowanych poprzez odpowiedni program rewitalizacji;
- ułatwienie racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin miejskich i współdziałania takich gmin ze wspólnotami mieszkaniowymi, w których gmina nie jest uczestnikiem oraz innymi podmiotami z sektora mieszkaniowego (spółdzielnie mieszkaniowe, TBS, deweloperzy);
- mobilizowanie sektora prywatnego do podejmowania inwestycji prowadzących do rozwijania oferty mieszkaniowej (podaży lokali mieszkalnych) w obszarach objętych programami rewitalizacji poprzez nabywanie nieruchomości budynkowych, remonty, modernizacje i adaptację budynków na cele mieszkalne (z uwzględnieniem potrzeb dotychczasowych mieszkańców);
- użytecznego powiązania projektów związanych z infrastrukturą drogową umożliwiającą skomunikowanie z obszarem rewitalizowanym, a także projektów rozbudowy innej infrastruktury, koniecznej dla budowy sieci w obszarze rewitalizowanym (sieci

wodnokanalizacyjne., teletechniczne, Internet itp.) z ustalonymi w ustawie zasadami promowania programów rewitalizacji¹²⁷.

Analiza obowiązujących dzisiaj uregulowań prawnych pozwala wnioskować, że gminy pozbawione są wystarczających uprawnień by kompleksowo przygotować i realizować lokalny program rewitalizacji. Braki w tym zakresie można podzielić na dwie grupy. Pierwsza dotyczy rozdzielenia przez ustawodawcę pomiędzy trzy szczeble samorządu terytorialnego istotnych kwestii, które należy rozwiązać w ramach prowadzonych prac rewitalizacyjnych. Druga grupa dotyczy aktywności gminy w zakresie wykraczającym poza dozwolony jej obszar użyteczności publicznej. Niedostatek zwartej i adekwatnej do potrzeb regulacji ustawowej, odczuwa się głównie w zakresie zagadnień związanych ze sferą materialno – przestrzenną procesu rewitalizacji. Prowadzone do tej pory analizy wskazują na potrzebę regulacji zagadnień związanych z lokalnym programem rewitalizacji specjalną ustawą o charakterze szczególnym, w stosunku do ogólnie obowiązujących rozwiązań¹²⁸.

Część z tych dylematów rozwiązała ustawa o rewitalizacji uchwalona 9 października 2015 roku¹²⁹. Ustawa wprowadza definicję legalna rewitalizacji, uwzględniającą wymagana kompleksowość procesu. W art. 2 ustawy rewitalizacja jest zdefiniowana jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Ustawa uznaje rewitalizację za cel publiczny. Szerzej ustawa zostanie omówiona w dalszej części rozprawy.

2.3. Administracja jako funkcja organizatorska państwa i JST

Sam termin administracja pochodzi od łacińskiego słowa *ministrare* co oznacza kierować, służyć, pomagać, wykonywać. Poprzez przedrostek *ad* zostało podkreślone celowe,

¹²⁷ *Założenia do ustawy rozwoju miast i rewitalizacji* jest dokumentem opracowanym przez zespół ekspertów Związki Miast Polskich oraz Śląskiego Związku Gmin i Powiatów i zaprezentowanym w lipcu 2009 roku na stronie internetowej Związki Miast Polskich - www.zmp.pl.

¹²⁸ W. Rydzik (red.) *Rewitalizacja miast polskich T-6*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s.15

¹²⁹ W chwili pisania tekstu ustawa czeka na podpis Prezydenta RP.

długotrwałe i ciągłe działanie. W języku prawnym Europy we wczesnym średniowieczu termin *administratio* oznaczał głównie zarządzanie cudzym majątkiem¹³⁰.

Należy w tym miejscu oddzielić pojęcie administracji od pojęcia władzy. Administracja a w szczególności administracja publiczna bo ona jest przedmiotem naszego zainteresowania jest oczywiście działalnością państwa ale nie jest ani ustawodawstwem ani sądownictwem. Administracja pojmowana jest jako władza wykonawcza. W tradycji prawnej naszego kontynentu rozróżnia się dwa poziomy organizacyjne władzy wykonawczej: władzę polityczną oraz właśnie administrację publiczną. W takim kontekście administrację charakteryzujemy jako wykonawcę władzy wykonawczej. W gestii rządu pozostaje tutaj podejmowanie decyzji politycznych, natomiast w rekach administracji są decyzje wykonawcze i techniczne¹³¹.

Definiowanie to bazuje na trójpodziale władzy Monteskiusza. W naukach prawnych uznawana jest za definicję „wielkiej reszty” czy quasi-negatywną. W oparciu o definicję quasi-negatywną powstał współczesny pogląd E. Ochendowskiego zgodnie z którym „administracja jest to ta działalność państwa, której przedmiotem są sprawy administracyjne albo inaczej zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej”¹³².

Najogólniej rzecz biorąc, administrację publiczną można zdefiniować jako:

1. Z uwagi na funkcje jakie sprawuje, jest to proces stosowania określonych reguł. Inaczej jest to proces przekształcania przepisów ogólnych w indywidualne szczegółowe decyzje.
2. Z uwagi na przedmiot jakim się zajmuje są to struktury władzy politycznej, których podstawowym zadaniem jest realizowanie funkcji wskazanych w punkcie pierwszym¹³³.

Dosyć szeroką definicją, która łączy aspekt podmiotowy i przedmiotowy jest definicja prof. Lipowicz: „Administracja jest to system złożony z ludzi, zorganizowany w celu stałej i systematycznej skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej

¹³⁰ H. Kalina – Prasznic (red.), *Encyklopedia...*, s. 5-6

¹³¹ J. Supernat, *Pojęcia administracji publicznej*, Instytut Nauk Administracyjnych UW, str. 1
http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_14_2_Microsoft_Word_-_Pojecie_administracji_publicznej.pdf

¹³² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.

¹³³ B. G. Peters, *The Politics of Bureaucracy*, Longman Publishers, USA 1995, str. 16

polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”¹³⁴.

Według Jana Boć w najbardziej powszechnym ujęciu pojęcie administracji występuje w trzech znaczeniach. Po pierwsze administracja oznacza wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych. W drugim znaczeniu administracja oznacza działalność o specjalnych cechach podejmowaną w ramach realizacji celów o charakterze publicznym. Po trzecie administracja oznacza ludzi zatrudnionych w strukturach wyodrębnionych w pierwszym znaczeniu¹³⁵.

W literaturze polskiej i zagranicznej najczęściej spotykamy pięć modeli określania administracji:

1. W obszarze definicji negatywno-przedmiotowych administracja to podejmowana w publicznym celu działalność państwa niebędąca ustawodawstwem ani sądownictwem.
2. W obszarze definicji negatywno-podmiotowych administracja to działalność tych organów publicznych, które nie są organami ustawodawczymi ani sądowniczymi.
3. W obszarze definicji pozytywnych przedmiotowych administracją nazywamy działalność, mającą na celu realizację zadań publicznych. Działalność administracji jest celowa, praktyczna, rzeczywista, konkretna, planowa, bezpośrednia, władcza, ciągła, regulująca, twórcza, kontrolowana, oparta na prawie, trwała, organizatorska, kierownicza, swoista.
4. W obszarze definicji pozytywnych podmiotowych administracja to działalność organów administracyjnych.
5. W obszarze definicji opartych na kryterium szczególnym administracja to na przykład część działalności państwa, w wyniku której powstaje stosunek administracyjnoprawny.

Ze wszystkich tych określeń wyłania się jedna spójna definicja. „Administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowana przez jego zawisłe organy, a także

¹³⁴ I. Lipowicz (red.), *Prawo administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Wydawnictwo LexisNexis Warszawa 2010.

¹³⁵ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 12

przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie¹³⁶.”

Proponowana powyżej definicja podkreśla właściwy wymiar państwowej i samorządowej dbałości o dobro obywateli i wskazuje służebną rolę administracji. Taki sposób patrzenia na administrację sugeruje możliwość zwiększenia podmiotowego traktowania obywateli w konstruowaniu prawa materialnego, które powinno eksponować w pierwszym rzędzie dbałość o interesy obywateli. Takie ujęcie administracji ma określone znaczenie społeczne, wyrażające się w ocenie przedsięwzięć administracyjnych pod względem zgodności z potrzebami i oczekiwaniami obywateli. Daje nam też narzędzie oceny działań administracji poprzez porównanie istniejących potrzeb ze stopniem ich zaspokojenia¹³⁷.

Takie ujęcie administracji jest pożyteczne także w kontekście realizacji zadań związanych z odnową przestrzeni publicznej jako, że rewitalizacja i odnowa przestrzeni w której żyje obywatel jest zadaniem administracji publicznej każdego szczebla. Bezpośrednio dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego najniższego szczebla czyli gmin. Niemniej jednak zadanie to dotyczy także innych organów administracji publicznej: organów powiatowych oraz państwa, które powinno prawnie i finansowo wspierać realizację zadań odnowy przestrzeni publicznej.

Administracja publiczna spełnia w państwie kilka funkcji. Właściwe spełnianie tych funkcji decyduje o tym, czy administracja jest skuteczna czy też nie? Czasem wyżej funkcje administracji publicznej zwane są płaszczyznami działania administracji publicznej. Funkcje te to¹³⁸:

1. Funkcja porządkowo - reglamentacyjna związana z ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego. Zwana czasem po prostu reglamentacyjną, dotyczącą regulowania życia obywateli (np. kodeksem drogowym).
2. Funkcja świadcząca, czyli świadczenia usług publicznych lub ich świadczenia za pośrednictwem instytucji świadczących, należących do sektora publicznego (przedsiębiorstw użyteczności publicznej i zakładów administracyjnych). W ramach

¹³⁶ Tamże, s. 15

¹³⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo LIBER, Warszawa 1999

¹³⁸ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007, str. 15, 129-131.

tej funkcji organy administracji publicznej zaspokajają potrzeby społeczne, np. utrzymując szpitale.

3. Funkcja regulatora rozwoju gospodarczego przejawiającej się w zastosowaniu klasycznych instrumentów policyjnych i reglamentacyjnych w postaci zezwoleń, kontyngentów, ceł, a także udziale państwa w zarządzaniu gospodarką narodową. Administracja publiczna może nie tylko ingerować w życie gospodarcze (interwencjonizm), ale i samodzielnie prowadzić działalność gospodarczą (etatyzm).
4. Funkcja organizatorska, w ramach której organy administracji podejmują działania twórcze, samodzielne i kreatywne, np. gdy urzędnicy gminni starają się zdobyć fundusze unijne.
5. Funkcja wykonawcza, polegająca na wykonywaniu przepisów. Organy i instytucje administracji muszą przestrzegać prawa, zgodnie z konstytucyjnymi zasadami legalizmu, państwa prawa, państwa prawnego, państwa praworządnego. Wykonywanie prawa ma miejsce nie tylko w ramach prawa administracyjnego materialnego (gdy urzędnik w sposób władczy reguluje prawa i obowiązki obywateli), ale i na gruncie prawa proceduralnego (gdy organ wydaje decyzję administracyjną na podstawie przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego). Czasem urzędnicy mogą opierać swoje decyzje na podstawie uznania administracyjnego (swobodnego uznania).
6. Funkcja kontrolno - nadzorcza, w ramach której państwo kontroluje i nadzoruje obywateli, np. stowarzyszenia.
7. Funkcja prognostyczno - planistyczna, dzięki której władza publiczna formułuje, np. prognozy wzrostu zanieczyszczenia środowiska naturalnego.

W XXI w. zwiększa się rola administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczeństwa (czyli funkcja świadcząca administracji). Część zadań państwa w tym zakresie cedowane zostaje na organizacje pozarządowe i samorządy. Dużego znaczenia nabierają również samorządy miejskie, co wynika z urbanizacji, czyli rozrostu miast. Zjawisko przenoszenia uprawnień z administracji rządowej na rzecz samorządowej administracji miejskiej, nazywa się komunalizacją administracji publicznej.

Cechy administracji publicznej

- Działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego. odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy (imperium),
- Możliwość działania w formach władczych, zabezpieczonych możliwością stosowania przymusu państwowego,
- Działanie w interesie publicznym (w imię dobra wspólnego, interesu społecznego),
- Polityczny charakter – cele jej działania i jego rezultaty ocenia się w kategoriach politycznych, wpływają one na kształtowanie się stosunku obywateli do podmiotów administracji,
- Działanie na podstawie ustaw i w granicach przez nie określonych (z tego względu w odniesieniu do działania administracji publicznej nie ma zastosowania zasada „co nie jest zabronione, jest dozwolone”),
- Aktywność, zwrócenie ku przyszłości, możliwość podejmowania działania z własnej inicjatywy,
- Działanie w sposób ciągły i stabilny,
- Oparcie się (z reguły) na zawodowym personelu,
- Charakter monopolistyczny i bezosobowy
- Charakter monopolistyczny oznacza iż administracja, działając w ramach powierzonych jej kompetencji, występuje jako wyłączny gospodarz w określonej kategorii spraw.
- Charakter bezosobowy oznacza iż nawet jeśli w ramach struktur administracji działają ludzie, to uprawnienia do wydawania decyzji przysługują nie komuś, kto np. pełni funkcję wojewody, lecz organowi noszącemu tę nazwę.
- Niekomercyjny charakter administracji oznacza iż zazwyczaj jej celem nie jest dążenie do osiągnięcia zysku finansowego.
- Charakter zorganizowania i działania zasadniczo na zasadzie kierownictwa i podporządkowania
- Polityczny charakter administracji polega na tym, iż jest demokratycznie kontrolowana
- Przejrzystość działań administracji wynikająca z zasady jawności życia publicznego polega na poddaniu jej kontroli prawa, obywateli i ich związków

Administracja publiczna musi być zorganizowana i działać zgodnie z prawem i określonymi zasadami. Nie jest konieczne opisywanie wszystkich zasad organizacji i działania administracji publicznej ponieważ w piśmiennictwie tematu istnieje wiele pozycji dotyczących jej funkcjonowania.

Warto jednak wspomnieć o grupach nacisku, które wywierają presję na podmioty administracji publicznej. Kwestia ta jest ważna ponieważ istnieje wiele grup zainteresowanych profitami zarówno politycznymi jak i majątkowymi, które można uzyskać podczas realizacji tak dużych projektów jak rewitalizacja. Szczególnie grupy politycznego nacisku mogą mieć wpływ na przebieg programu rewitalizacji. Grupy te mogą chcieć podporządkować rewitalizację swoim celom politycznym. W wielu przypadkach może okazać się to korzystne ale czasem może stać w sprzeczności z celami rewitalizacji.

Rozdzielenie polityki i administracji jest mało użyteczne. Administracja i grupy politycznego nacisku potrzebują się nawzajem aby osiągać swoje cele. B. Guy Peters rozróżnia cztery wzory relacji łączących administrację publiczną z grupami interesu¹³⁹: legalne, klientelizm, parantelizm i nielegalne.

1. Do grupy legalnych form nacisku grup interesu należą:

- Korporatyzm, który polega na tym, że liczba grup interesu dopuszczonych do udziału w kształtowaniu biegu spraw publicznych jest zwykle nader ograniczona, a ich reprezentanci są na rozmaite sposoby włączani w struktury administracji publicznej. Do tej formy należą „układy problemowe” stanowiące luźno powiązane grupy i struktury interesów, usiłujące zwykle w sposób zgodny z prawem, kształtować decyzje w sprawach publicznych.
- Obligatoryjne konsultacje, które polegają na legalnym uwikłaniu grup interesu w procesie kształtowania biegu spraw publicznych. Mechanizm ten nakłada na administrację publiczną obowiązek konsultowania projektów nowych regulacji prawnych z przedmiotowo właściwymi grupami interesu oraz uwzględnianie zgłoszonych przez nie opinii.

¹³⁹ B. G. Peters, *The Politics of ...*, str. 218-248

- Udział grup interesu w realizacji zadań administracji publicznej polega na posługiwaniu się tymi grupami podczas rozwiązywania rozmaitych problemów życia zbiorowego.
 - Instytucjonalne grupy nacisku – są to ważne, społeczne czy polityczne instytucje usiłujące wpływać na bieg spraw publicznych. Przykładem takiej instytucji jest kościół.
2. Klientelizm – to taki model relacji, w którym administracja publiczna uznaje określone grupy nacisku za naturalnych i oczywistych reprezentantów interesów skoncentrowanych w określonych dziedzinach życia zbiorowego i niekwestionowanych współuczestników zarządzania sprawami publicznymi w tych sektorach.
 3. Parantelizm – to termin, który służy wskazaniu bardzo silnych powiązań między grupami nacisku a administracją publiczną bądź rządzącą partią polityczną. Istotną cechą jest tu pośredni charakter związków między administracją publiczną a grupami interesu a ogniwem pośrednim są partie polityczne.
 4. Wpływy nielegalne to związki które możemy określić jako związki nieprawomocne. Są to rozmaite sytuacje, w których wzajemne oddziaływanie różnych grup reprezentujących interesy zbiorowe na instytucje publiczne wykracza poza działalność, uznaną w danym systemie politycznym czy prawnym za normalną.

Scharakteryzowane powyżej pojęcie administracji, jej funkcje, cechy, zasady działania oraz relacje jakie łączy administrację z grupami nacisku ma uzmysłwić nam, że administracja ma charakter służebny. Służy władzy, rozmaitym grupom nacisku ale przede wszystkim powinna służyć społeczeństwu. Powinna wykonywać rozmaite zadania na rzecz obywatela, na rzecz społeczności lokalnych. Jednym z takich zadań jest też utrzymanie wysokiej jakości przestrzeni w jakiej żyje obywatel.

Administracja jest odpowiedzialna za przygotowanie programu rewitalizacji zgodnie z obowiązującym prawem. Jest również odpowiedzialna przed społecznością lokalną za przebieg rewitalizacji. Administracja jest także tym uczestnikiem rewitalizacji, który dysponuje uprawnieniami władczymi, a zatem może wymuszać pewne zachowania, zgodnie z przysługującymi mu kompetencjami. Kluczowym obowiązkiem administracji wobec rewitalizacji jest inicjatywa do jej przeprowadzenia a następnie jej przygotowanie, realizacja,

monitoring oraz kontrola realizacji celów rewitalizacji. Obowiązki te ciążą głównie na samorządach gminnych. Na jednostkach administracji wyższego szczebla powinny ciążyć obowiązki związane z współfinansowaniem, aspektami ekonomicznymi (rozwój gospodarczy, aktywizacja rynku pracy) oraz pomocą prawną (np. nadzór budowlany). Wszystkie te działania powinny być skoordynowane i prowadzone wspólnie tak aby sprawność rewitalizacji była jak największa. Niestety zawodność instytucji publicznych w tym administracji często ogranicza ta sprawność.

2.4. Ułomność władzy publicznej.

Ułomność władzy publicznej ma wpływ na realizację wszelkich projektów realizowanych przez Jednostki Samorządu Terytorialnego. Programy rewitalizacji jako duże projekty są szczególnie narażone na ułomności władzy. Szczególnie widoczne jest tu nadmierne upolitycznienie władzy, patologie jakie występują wewnątrz instytucji publicznych oraz wadliwe prawo.

Zawodność państwa i innych instytucji, takich jak jednostki administracji terytorialnej, jest obszarem badań wielu przedstawicieli nauk politycznych i ekonomistów.

Koncepcją ułomności rządu oraz innych instytucji zajmuje się ekonomia instytucjonalna. Ekonomia instytucjonalna jest próbą urealnienia podejść neoklasycznej ekonomii i ekonomii dobrobytu do alokacji zasobów przy założeniu niedoskonałych rynków. Neoliberaliści żądają wprowadzenia większego zakresu rynku widząc w tym lekarstwo na jego ułomności. Z kolei przedstawiciele ekonomii dobrobytu żądają większego zakresu interwencji w rynek ze strony państwa.

Możliwe jest więc teoretycznie stworzenie rynku perfekcyjnego, albo takiego rynku, że rząd jest w stanie skorygować obiektywnie występujące ułomności rynku. W praktyce mamy jednak zawsze ułomne rynki i ułomne rządy wraz z całym ułomnym systemem administracyjnym obejmującym także władze terytorialne¹⁴⁰.

Istnieją cztery główne przyczyny systematycznej zawodności państwa, dążącego do osiągnięcia postawionych sobie celów:

¹⁴⁰ Tamże, s. 66

Ograniczenia informacji. Rząd nie może przewidzieć pewnych skutków swoich działań lub zaniechania działań. Często także nie ma odpowiednich informacji, które pomagają do podjęcia działań w sferze publicznej.

Ograniczona kontrola nad działaniem prywatnych rynków. Państwo ma tylko ograniczoną kontrolę nad skutkami swoich działań. Nie jest w stanie przewidzieć realnego poziomu kosztów swoich decyzji ze względu na mechanizmy samoregulacji rynków.

Ograniczona kontrola nad biurokracją. Państwo wydając akty prawne nie posiada pełnej kontroli nad wykonywaniem tych aktów przez instytucje, które taki obowiązek mają. Instytucje publiczne mogą podejmować decyzje kontrowersyjne i niekiedy nieracjonalne. Problem ten często wynika z niejasno sformułowanych celów ustaw oraz braku precyzji w zapisach prawa. W niektórych przypadkach urzędnicy instytucji nie są poddani oddziaływaniu odpowiednich bodźców, które by ich skłaniały do spełnienia oczekiwań ustawodawcy. Na przykład, myśląc o przyszłej pracy dla siebie, urzędnicy odpowiedzialni za regulacje dotyczące jakiejś gałęzi mogą więcej zyskać, gdy będą działali w interesie przedsiębiorców a nie konsumentów. Innym powodem problemów we wprowadzaniu regulacji prawnych jest też brak kompetencji urzędników publicznych.

Ograniczenia o charakterze politycznym. Nawet gdyby rząd znał w stu procentach skutki wszelkich swoich poczynań, to źródłem dodatkowych kłopotów mogą stać się zapadające na szczeblu politycznym decyzje dotyczące ich realizacji¹⁴¹.

Teoretycznie więc interwencja jest dopuszczalna kiedy skutki ułomności rynku są większe od skutków ułomności władzy. W praktyce nikt nie jest w stanie przewidzieć negatywnych skutków interwencji publicznej.

2.4.1. Nadmierne upolitycznienie administracji

Po okresie transformacji politycznej i objęciu władzy przez wybranych demokratycznie przedstawicieli społeczności lokalnych rozpoczął się proces zmian w ośrodkach administracji terytorialnej. Nowe władze chcąc zachować kontrolę polityczną nad podległymi urzędami wymieniały personel nie zawsze zgodnie z potrzebami i zasadami obsadzania stanowisk służby cywilnej. Doprowadziło to w wielu przypadkach do obniżenia kompetencji

¹⁴¹ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s.11

i umiejętności urzędników organów administracji publicznej. Nadmierne upolitycznienie administracji publicznej będące z jednej strony reakcją na dotychczasową dominację jednej partii, a drugiej brakiem umiejętności zastosowania właściwych procesów rekrutacji, było i jest powszechnie krytykowane i postrzegane jako jedna z przyczyn korupcji i nepotyzmu co przyczynia się do niskiej sprawności administracji publicznej.

Innym problemem są różnice programowe między radą miasta czy gminy a burmistrzem czy prezydentem miasta. System demokratycznych wyborów powoduje dzisiaj, że wyborcy głosując na burmistrza czy prezydenta kierują się często nie jego przynależnością partyjną a tym co chce zrobić w mieście lub co zrobił jeśli pełnił już urząd. W tym przypadku wyborcy głosują na osobę, natomiast w wyborach rad wyborcy kierują się zazwyczaj przynależnością partyjną. Powoduje to często konflikty między radą a prezydentem. Konflikty te najczęściej mają podstawy polityczne a nie merytoryczne. Taka sytuacja powoduje obniżenie efektywności zarządzania jednostką terytorialną a czasami wręcz je paraliżuje.

2.4.2. Patologie w administracji publicznej

Administracja publiczna jest przedmiotem różnych ocen formułowanych zarówno w nauce jak i obiegu potocznym, dotyczących różnorodnych aspektów jej funkcjonowania. Jednym z nich jest aspekt niesprawności lub dysfunkcji administracji publicznej określanych jako patologie.

Pojęcie patologii pochodzi z języka greckiego i oznacza *pathos* – cierpienie, *logos* – nauka. Oznacza naukę o cierpieniu i chorobach¹⁴² i w początkowym okresie odnoszone było wyłącznie do zjawisk medycznych. Pojęcie patologii społecznej pojawiło się dużo później i oznaczało „zjawisko charakteryzujące określony typ zachowania, rodzaj instytucji lub rodzaj struktury jakiegoś systemu społecznego pozostający w zasadniczej sprzeczności z wartościami światopoglądowymi akceptowanymi w danej społeczności”¹⁴³.

Patologia organizacji jest jednym z rodzajów patologii społecznych i definiowana jest jako „względnie trwała niesprawność organizacji,, która powoduje marnotrawstwo

¹⁴² *Mały Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 1989, s. 542

¹⁴³ A. Podgórecki, *Patologia życia społecznego*, Warszawa 1969, s. 24

przekraczające granice społecznej tolerancji”¹⁴⁴. Najczęstszymi przejawami patologii struktur administracyjnych jest biurokratyzacja, korupcja, nepotyzm, nadużywanie władzy. W organizacjach biurokratycznych główną przyczyną zjawisk patologicznych jest zakłócenie równowagi pomiędzy profesjonalną autonomią organizacji biurokratycznej a możliwościami sprawowania nad nią kontroli z zewnątrz. Zakłócenia takie wynikają najczęściej z nadmiernego upolitycznienia czy z przyjęcia takiego wariantu finansowania instytucji, który kwestionuje zasadę bezstronności jej działania¹⁴⁵.

W administracji publicznej można wskazać na dwie strefy patologii:

1. Sfera stosunków obywatel-państwo (zewnątrzadministracyjna). Ten obszar obejmuje działanie związane z wydawaniem decyzji. Czynniki, które sprzyjają tutaj dysfunkcji to występowanie luk prawnych, posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami nieostrymi, zwiększenie arbitralności urzędnika wydającego decyzje administracyjną.
2. Sfera stosunków wewnątrzadministracyjnych – dotyczą kwestii związanych z zarządzaniem administracją, z brakiem wykwalifikowanej kadry urzędniczej. Tylko urzędnik legitymujący się wiedzą z zakresu metod organizacji i zarządzania oraz planowania i kształtowania będzie potrafił prawidłowo stosować wybrany model zarządzania strategicznego sektorem publicznym, co przyczyni się również do racjonalnego podejmowania decyzji¹⁴⁶.

Skąd patologia w działaniach administracji? Przyczyny jej powstawania można podzielić na dwie grupy. Przyczyny pierwotne i wtórne. Przyczyną pierwotną patologii w administracji jest wadliwe prawo uchwalane chaotycznie często z pominięciem interesów grup do jakich prawo ma trafić, błędy legislacyjne czy problemy z wykładnią. Przyczyny wtórne to nieprawidłowości w zakresie kontroli i nadzoru organów wyższego stopnia nad działaniami organów administracji, nieprzestrzeganie zasad etyki urzędniczej oraz braki w wiedzy i wykształceniu pracowników urzędów czy też zagadnienie wynagrodzeń, których

¹⁴⁴ W. Kieżun, *Zjawiska patologiczne jako bariera sprawności* (w:) *Barierzy sprawności organizacji*, Warszawa 1978, s. 11

¹⁴⁵ M. Stefaniuk, *Prawne i pozaprawne kryteria oceny patologii w administracji publicznej*, (w:) P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 102-103

¹⁴⁶ A. Ziulkowska, *Patologie w administracji publicznej – przyczyny i próby przeciwdziałania* (w:) P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 102-103

wysokość odbiega od wynagrodzeń w sferze prywatnej, co rodzić może niepożądane zjawiska¹⁴⁷.

2.4.3. Wadliwe prawo

Podstawowe funkcje prawa to stabilizacja, przewidywalność, oraz ograniczenie dowolności zachowań zarówno czuwających nad egzekucją norm prawnych, jak i zobowiązanych do postępowania zgodnie z nimi adresatów. Spełniając swoje funkcje przepisy prawa służą dobru ogólnemu czyli dobru wspólnemu jakim jest zorganizowane społeczeństwo. Jeżeli prawo nie realizuje w pełnym zakresie postawionych przed nim zadań możemy mówić o prawie dysfunkcjonalnym lub nawet sprzyjającym patologiom.

Prawo stało się w ostatnich czasach instrumentalnym środkiem rządzenia, metodą załatwiania konkretnych spraw. Ustawy uchwalane są w zbyt szybkim tempie często w atmosferze skandali. Nowo uchwalone przepisy mają na samym początku obowiązywania swoich zwolenników ale także przeciwników. Często nowe uregulowania są przedstawiane jako metoda załatwiania partykularnych interesów grup rządzących. Od takiego prawa trudno jest oczekiwać uczciwości czy bezstronności i dobrze jeśli jest choć częściowo użyteczne dla społeczeństwa¹⁴⁸.

Ułomność ta dotyczy zarówno ilości przepisów, treści norm prawnych jak i innych zjawisk takich jak:

1. Przerost formalizacji czyli przelegalizowanie, przeinstruowanie i multiplikacja przepisów. Im więcej przepisów tył łatwiej o przelegalizowanie, które polega na tym, że przestrzeganie przepisów pojmowane jako środek staje się celem samym w sobie. Przeinstruowanie oznacza przekroczenie granicy mnożenia liczby przepisów prawnych, którymi ich adresat jest w stanie się posługiwać. Trzecia postać nadmiernej formalizacji to multiplikacja przepisów. Polega ona na powtarzaniu norm prawnych w aktach niższych rzędów. Takie powtarzanie nie wnosi żadnej dodatkowej wartości normatywnej a przeciwnie zdarza się, że bywa

¹⁴⁷ J. Dembczyńska, *Skąd patologia w działaniach administracji (pierwotne i wtórne przyczyny powstawania patologii w administracji)*, (w:) P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 31-32

¹⁴⁸ E. Łetowska, *Bez jasnej odpowiedzi*, Rzeczpospolita, 08.01.2003.

źródłem trudności w przypadku błędów popełnionych w trakcie ich kolejnego powielania.

2. Nieracjonalnie skonstruowane instytucje prawne czyli zespoły przepisów lub nawet pojedyncze przepisy regulujące sposób załatwiania określonych kategorii spraw. Konstrukcja tych przepisów często różnicuje prawa w zależności kto je stosuje (są różnice w stosowaniu tego samego prawa na przykład przez sąd i przez urząd skarbowy).
3. Blankietowe, martwe przepisy tylko pozornie coś regulujące.
4. Nieskutecznie działające odpowiedzialne za stosowanie prawa instytucje. Problem ten widać często w orzecznictwie sądów. Jedne sądy orzekają w danej sprawie wyrok i inne sądy w identycznej sprawie, powstałej na podstawie tych samych przepisów orzekają zgoła odmiennie. Przez takie działanie prawo traci swoją skuteczność.
5. Niekonstytucyjność prawa. Twórcy prawa działają instrumentalnie przy jego tworzeniu, nie znają ustaw już obowiązujących oraz wykonują z opóźnieniem lub ignorują orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.
6. Partykularyzm w stosowaniu i interpretowaniu prawa wśród osób bezpośrednio odpowiedzialnych za stanowienie i właściwe stosowanie prawa. Wydaje się, że dla takich ludzi prawo jest środkiem wykorzystywanym do realizacji swoich interesów.

Dysfunkcje te bezpośrednio dotyczą przepisów i wynikających z nich norm. Wszystkie one pogarszają stan prawa jako instrumentu ograniczającego zachowania niepożądane z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawnego¹⁴⁹.

Nieprawidłowa legislacja jest definitywnie pierwotnym czynnikiem wpływającym na powstawanie w administracji zjawisk negatywnych. Zauważyć należy, że do patologii prowadzą nie tylko błędne i niejasne przepisy o charakterze materialnym ale też źle skonstruowane przepisy dotyczące sfery proceduralnej. Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że twórcy wszelkich reform administracji mających na celu ograniczenia zjawisk negatywnych powinni mieć świadomość dwojakiego rodzaju przyczyn patologii. Powoduje to

¹⁴⁹ Szeroko problemy te omawia Adam Habuda w artykule *Prawo jako instrument ograniczenia patologii w demokratycznym państwie prawnym* (w:) P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 58-71

konieczność zróżnicowania działań podejmowanych w celu zapobiegania przyszłym oraz naprawiania już istniejących nieprawidłowości. Przyczyny wtórne patologii takie jak na przykład przewlekłość postępowania, niskie standardy etyczne oraz niski poziom ich zarobków mają genezę w strukturze i zasadach postępowania w administracji oraz w czynniku ludzkim. W tym przypadku wszelkie reformy administracji mają dużą szansę powodzenia. Błędy legislacyjne natomiast to przyczyna, której nie sposób zapobiegać metodami skutecznymi w przypadku czynników wtórnych. W tym przypadku potrzebne jest uzdrowienia legislacji.

2.4.4. Inne możliwe rodzaje patologii organizacyjnych w samorządach terytorialnych.

Aby postawić trafną diagnozę o istnieniu zjawisk patologicznych trzeba znać i zrozumieć mechanizmy patologiczne. Każdą patologię organizacyjną można opisać za pomocą czterech osi¹⁵⁰:

1. Łatwo dostrzegalne objawy patologii takie jak objawy finansowe, objawy w zakresie zarządzania zasobami, objawy ujawniające się w relacjach wewnętrznych i zewnętrznych oraz objawy ujawniające się w zachowaniu członków organizacji.
2. Patologie związane z osobami kierującymi organizacjami czyli patologie ujawniające się w sferze wartości, patologie ujawniające się w sferze przekonań, związane z emocjami oraz wszelkie ograniczenia osobowościowe i ograniczenia poznawcze.
3. Nieprawidłowości operacji i procesów. Zalicza się do nich wadliwe funkcjonowanie procesów, brak właściwego planowania działania, niewłaściwe wykorzystanie infrastruktury i urządzeń technicznych i niewłaściwa ergonomia pracy. Do nieprawidłowości tych zalicza się także niewłaściwy obieg wiedzy oraz upośledzenie podstawowych systemów organizacyjnych.
4. Patogenne oddziaływanie środowiska organizacji.

¹⁵⁰ H. Gawroński, I. Seredocha, *Patologie organizacyjne w polskim samorządzie terytorialnym* (w:) P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 58-71.

Uwzględniając te kryteria można przedstawić możliwe rodzaje patologii organizacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego¹⁵¹.

- syndrom słabości gratyfikacji, który objawia się kłopotami z utrzymaniem płynności finansowej, rosnące zadłużenie, przerost zatrudnienia,
- syndrom uodpornienia na zmianę,
- syndrom zaniku odpowiedzialności,
- pracoholizm określony jako przymus nieustannej pracy, pracoholik jest całkowicie i bezwarunkowo pochłonięty i oddany swojej pracy zawodowej, która pociąga go bardziej niż cokolwiek innego,
- biurokracizm i bezduszość urzędnicza, formalizm, rutyna, opieszałość administracji, połączone z niekompetencją i obojętnością dla spraw i interesów jednostek i ogółu,
- nepotyzm czyli faworyzowanie członków rodziny przy obsadzaniu stanowisk nadużycie zajmowanego stanowiska przez faworyzowanie, protegowanie krewnych lub ulubieńców w celu zagwarantowania preferencyjnego traktowania w zatrudnianiu, nagradzaniu i promowaniu krewnych oraz uzyskiwaniu przez nich preferencyjnych kontraktów i innych zysków,
- organizacyjna schizofrenia, która objawia się rozdwojeniem jaźni na szkoleniach i w misji firmy, mówi się o radosnej kooperacji, a w praktyce maksymalnie wykorzystuje się wszystkich – dostawców, pracowników i klientów,
- korupcja - to bardzo różnorodne działania, jak również sytuacje społeczne i stosunki interpersonalne, które jednak w większości przypisywane są sferze publicznej. wyróżnia się trzy strony korupcji: osoba, która daje; osoba, która bierze i otoczenie, które do takich zachowań zachęca lub je toleruje.
- defraudacje, malwersacje, sprzeniewierzenia,
- brak delegowania uprawnień czyli obdarowanie wybranych osób zaufaniem, wyposażenie ich w prawo podejmowania decyzji, obdarowanie kompetencjami, których przydzielenie innym jest faktycznym pozbawieniem się części swojej władzy,
- przerwanie komunikacji między członkami danej grupy a jej liderem lub też między samymi uczestnikami grupy, komunikacja wybiórcza jest związana z tendencyjnością informacji przekazywanych przez lidera członkom grupy i odwrotnie, część komunikacji przebiega formalnie, a część nieformalnie (plotki, domysły). W efekcie członkowie grupy nie mają zaufania ani do lidera grupy, ani do siebie nawzajem.

¹⁵¹ R. Stocki, *Patologie organizacyjne – diagnoza i interwencja*, Oficyna ekonomiczna, Kraków 2005, s. 21-288

- gigantomania rozbudowa nadmiernej ilości małych jednostek organizacyjnych nadmierny rozwój struktur administracyjnych,
- konformizm i stadne myślenie - władza wie lepiej skoro zawsze decyduje stanowisko wyższej instancji, to coś może być racjonalniejszego niż wypowiedanie się zgodnie z jej stanowiskiem, negatywnym skutkiem jest tutaj pozbawienie pracownika własnego zdania, porzucenie przez niego dotychczasowych przekonań,
- arogancja władzy
- mobbing to termin wywodzący się z angielskiego słowa to mob (szykanować grupowo), oznaczający celowe, systematyczne, powtarzające się przez dłuższy czas, zachowania naruszające godność osobistą danej osoby, mobbing zazwyczaj ma na celu lub skutkuje: poniżeniem, ośmieszeniem, zaniżeniem samooceny lub wyeliminowaniem albo odizolowaniem pracownika od współpracowników,
- prawo Parkinsona, które polega na jak najdłuższym wykonywaniu zadań, oznacza ono, że jeżeli pracownik ma określony czas na wykonanie danego zadania, zadanie to zostanie wykonane w możliwie najpóźniejszym terminie,
- patologia decyzji - naginanie faktów w celu uzasadnienia poprawności poprzednich decyzji (np.. błędna decyzja szefa) podejmowanie decyzji podnoszących status w organizacji zamiast realizujących cele strategiczne,
- zasada Petera (próg kompetencji) - w organizacji hierarchicznej każdy awansuje aż do osiągnięcia własnego progu niekompetencji. Zasada ta w szczególności odnosi się do organizacji typu biurokratycznego, gdzie jej członkowie w trakcie własnej kariery awansują tak długo, póki nie znajdą się na poziomie, na którym nie będą już kompetentni, zakłada się tutaj, że jeżeli organizacje mają zdolność do ciągłego funkcjonowania, to jest to spowodowane tym, że jeszcze nie wszyscy urzędnicy osiągnęli swój poziom niekompetencji,
- makiawelizm (cel uświęca środki) - stosowanie środków moralnie nagannych takich jak przemoc, obłuda czy kłamstwo, często nacechowanych cynizmem, przewrotnością i brakiem skrupułów,
- fikcyjny nadzór korporacyjny nad spółkami j.s.t.,
- syndrom grupowego podejmowania decyzji.

Wszystkie patologie organizacyjne są dysfunkcjami, które osłabiają funkcje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Patologie te objawiają się w postaci zjawisk nieakceptowanych społecznie. Jednostka samorządu terytorialnego jest organizmem

społecznym, w skład którego wchodzi ludzie z ich słabościami i to oni nadają charakter organizacji wpływając na jej rozwój, dynamikę i aktywności. W celu wyeliminowania patologii należałoby przeprowadzać cykliczny audyt strategiczny, który oceni zbiór systemów i podsystemów stworzonych do osiągnięcia wyznaczonych celów instytucji. Audyt taki pozwoli wyeliminować lub znacznie ograniczyć występowanie dysfunkcji w działaniu organizacji.

Patologie te są szczególnie ważne ponieważ dotyczą głównie ludzi. Oczywistym jest, że to ludzie mają wpływ na kształt, sposób realizacji i zakres rewitalizacji. Występowanie tych patologii ma znaczny wpływ na sukces rewitalizacji bądź jego brak.

2.4.5. Patologie systemu zamówień publicznych

Właściwe działanie systemu zamówień publicznych jest niezmiernie ważne dla prawidłowego przeprowadzenia procesu rewitalizacji. Rewitalizacja jest zadaniem publicznym realizowanym głównie ze środków publicznych. Środki takie muszą być wydawane w oparciu o prawo zamówień publicznych. Patologie w systemie zamówień publicznych bardzo utrudniają procesy odnowy przestrzeni oraz często opóźniają te procesy.

Istotne znaczenie dla każdego systemu w tym także dla systemu zamówień publicznych, mają zasady, na jakich się on opiera. Przestrzeganie zasad znacznie ogranicza występowanie patologii w zamówieniach publicznych, wzbudza zaufanie i poczucie uczciwości i profesjonalizmu. Podstawowe zasady udzielania zamówień publicznych to:

1. Zasada równego traktowania wykonawców.
2. Zasada przejrzystości postępowania.
3. Zasada uczciwej konkurencji.
4. Zasada proporcjonalności.

Zasady te nie zawsze są przestrzegane. Katalog nieprawidłowości jest dość szeroki ale za zasadnicze i najczęściej występujące uznać można¹⁵²:

1. Ucieczka z systemu zamówień publicznych.
2. Wadliwe przygotowanie postępowań o zamówienie publiczne.

¹⁵² *Zjawiska patologiczne w zamówieniach publicznych*, Raport Urzędu Zamówień Publicznych, Warszawa 2000, <http://www0.uzp.gov.pl:8080/informator/patologie.html>

3. Nieprawidłowości w umowach o zamówienia publiczne.
4. „Czynnik ludzki” w postępowaniu o zamówienie publiczne.
5. Inne uchybienia, do których zaliczyć można:
 - bezpodstawne stosowanie trybów szczególnych
 - udzielanie zamówienia z wolnej ręki w sprawach kiedy jest to niemożliwe,
 - niewystarczające uzasadnienie podejmowanych decyzji,
 - nieuzasadnione modyfikowanie SIWZ,
 - odstępowanie od wymogu składania wymaganych prawem dokumentów przez uczestników postępowania,
 - wadliwe prowadzenie dokumentacji postępowań.

Na zakres i stopień zjawisk patologicznych w systemie zamówień publicznych ma Duży wpływ ustawodawstwo z tej dziedziny. Wiele powstających nieprawidłowości jest wynikiem niejednoznacznych, często nowelizowanych i zmienianych przepisów dotyczących zamówień publicznych. Ich mnogość oraz liczne wyłączenia powodują dużą ilość nieprawidłowości.

Należy sobie także uzmysłować, że problemy z przestrzeganiem prawa zamówień publicznych nie kończą się z chwilą udzielenia zamówienia. Z wieloma zjawiskami patologicznymi możemy się spotkać w czasie realizacji umowy. Zamawiający mogą na przykład używać zamawianych produktów w celach prywatnych lub żądać dla siebie dodatkowych korzyści. Z drugiej strony wykonawca może zastępować produkt innym produktem o niższej jakości, fałszować aprobaty techniczne itp¹⁵³.

2.5. Governance – dzielenie się władzą

Dla administracji publicznej Polsce ostatnie 20 lat było okresem bardzo złożonym zdominowanym przez przemiany społeczne, polityczne i organizacyjne. W przemianach działania administracji chodziło głównie o przywrócenie właściwych relacji między władzą a administracją publiczną. Zmiany te miały na celu likwidację nadmiernego upolitycznienia oraz biurokratyzacji, które prowadzą do niskiej sprawności w administrowaniu i hamują

¹⁵³ A. Mituś, *Zjawiska patologiczne w systemie zamówień publicznych* (w:) P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 711-719

potrzebną modernizację. Problem ten powoduje brak zaufania obywateli do organów administracji. Sytuacja taka rodzi potrzebę zmian w sposobie zarządzania publicznego.

W związku z tym tradycyjna biurokratyczna administracja publiczna i polityczne procesy decyzyjne uległy w wielu krajach trwałej transformacji lub znajdują się w jej trakcie, opierając się na dwóch podstawowych koncepcjach: *New Public Management* oraz *Public Governance*.

2.5.1. New Public Management.

Od około dwudziestu lat w wielu uprzemysłowionych krajach trwa głęboka reforma sektora publicznego. Jej istotą jest określenie zakresu zadań publicznych. Rezygnuje się z zadań mniej ważnych i tak zwanych porządkowych natomiast powstają nowe problemy konieczne do uregulowania związane z bolączkami nowoczesnych społeczeństw. Są to między innymi starzenie się społeczeństwa czy powstawanie obszarów wykluczeń społecznych. Powstała tu koncepcja *New Public Management*, która nastawiona jest głównie na rachunek ekonomiczny.

NMP oznacza wzmocnienie – oparte przede wszystkim na praktyce – ekonomicznej roli państwa i administracji publicznej oraz, co się z tym wiąże, nowe, rządzące się kategoriami zarządzania, sterowanie wypełnianiem zadań publicznych.

Podstawowe założenia *New Public Management* przedstawione zostały w poglądowym zestawieniu w publikacji Kuno Schedler, Isabella Proeller, *New Public Management* wydanej w Bernie w 2003 roku. Są to:

- optymistyczny obraz człowieka, który motywowany sukcesami jest chętny do pracy i do wdrażania reform;
- uznanie konieczności istnienia państwa i administracji publicznej;
- pogląd, że administracja publiczna niedostatecznie stara się o skuteczność i efektywność, natomiast w sferze państwa prawa występuje niewiele braków;
- pogląd, że możliwe jest racjonalne zarządzanie a administracja funkcjonuje jak inne organizacje;
- wynikająca z doświadczenia wiedza, że konkurencja prowadzi do większej skuteczności i efektywności niż planowanie i sterowanie;

- przekonanie, że polityka i administracja to systemy, które potrafią się uczyć¹⁵⁴.

Można wyróżnić kilka głównych strategii stosowanych w NMP:

Sterowanie polityczne polega na strategicznym zarządzaniu na poziomie kierowania politycznego i administracyjnego oraz na oddzieleniu kierowania polityczno-administracyjnego od wykonywania zadań.

Wprowadzenie szczupłych i bardziej elastycznych struktur organizacyjnych, które polega na decentralizacji oraz wyodrębnieniu i usamodzielnieniu pewnych struktur zadaniowych, które jednak pozostają zależne od jednostek administracji samorządowej.

Wprowadzenie procedur ukierunkowanych na wynik poprzez określenie wyników i pożądanych skutków danego działania. Potrzebne jest w tym przypadku sterowanie osiągnięciem celów poprzez zastosowanie ewaluacji i controllingu.

Rozwój personalny i organizacyjny, który polega na zwiększeniu odpowiedzialności za działania zgodnie z założonymi celami oraz rozwój personalny polegający na zwiększeniu kompetencji pracowników administracji.

Uwzględnienie i polepszenie relacji z otoczeniem, rozszerzenie ukierunkowania na klienta oraz otwarcie na konkurencję¹⁵⁵.

Public Management sprawdza się jeśli jest konsekwentnie realizowany. Jednak logika oparta głównie na ekonomii nie jest w stanie rozwiązać wszystkich problemów. Pojawiają się polityczne problemy dotyczące kierowania, nierozwiązane kwestie koordynacji działań na różnych poziomach administracji publicznej oraz komunikacji z obywatelami. Zazwyczaj nie ma też wyznaczonych ścisłych granic między tym co publiczne a tym co prywatne. Należy też ograniczyć zastosowania okazjonalne, wynikające z tymczasowych okoliczności, na rzecz rozwiązań generalnych, stawiających na utworzenie sieci powiązań i pozostawiających zaangażowanym podmiotom dużo swobody¹⁵⁶.

¹⁵⁴ H. Bauer, *New Public Management*. [w:] J. Proniewicz, K. Szczepańska [red.], *Efektywna polityka i administracja. Strategie i instrumenty zarządzania miastami*, Związek Miast Polskich, Österreichische Städtebund, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Poznań 2005, s. 18-19

¹⁵⁵ Tamże, s. 21

¹⁵⁶ Tamże, s. 25

2.5.2. Public Governance.

Oprócz NPM rozwinął się drugi z głównych trendów modernizacji w administracji publicznej – *Governance*. Pojęcie to odnosi się do władzy ale w szerszym pojęciu niż rządzenie, rząd. Bardziej rozumiane jest jako sposób społecznej koordynacji. *Governance* możemy zdefiniować jako „wzorzec postępowania lub strukturę koordynacji, które wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym jako wspólny rezultat lub następstwo pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszystkich jego aktywnych uczestników¹⁵⁷.”

W szerokim znaczeniu ujęcie to odnosi się do sposobów koordynowania złożonych i wzajemnie współzależnych działań, których powodzenie zależy od tego jak uczestnicy tych działań je wypełniają. Im większa rzeczowa, społeczna i czasoprzestrzenna kompleksowość problemów, przed którymi stajemy, tym większa liczba i waga różnorodnych interesów, których koordynacja jest niezbędna aby właściwie rozwiązać problemy przed którymi stoimy¹⁵⁸.

W wąskim znaczeniu *governance* można tłumaczyć jako współrzędzenie. Współrzędzenie to uznajemy jako jeden ze sposobów koordynacji działań zbiorowych. Jego znaczenie rośnie wraz ze wzrostem kompleksowości systemów społecznych i współzależności między jego segmentami. Współrzędzenie jest instytucjonalną odpowiedzią na niesprawności rynku i państwa¹⁵⁹.

W odniesieniu do polityki lokalnej *governance* definiuje się „jako zbiór formalnych i nieformalnych zasad, struktur i procesów poprzez które lokalne zainteresowane podmioty wspólnie rozwiązują swe problemy i zaspokajają potrzeby społeczne. Jest to proces kompleksowy, ponieważ każdy zainteresowany lokalny podmiot wnosi istotne wartości, umiejętności oraz zasoby. W procesie tym decydujące znaczenie ma budowa i podtrzymywanie zaufania, zaangażowania oraz systemu negocjacji”¹⁶⁰.

Governance jest niezbędne dla modernizacji administracji a jego cele można uważać:

- zapewnienie ładu społecznego i powiązań między społecznościami,
- równouprawnienie różnych grup i segmentów społeczeństwa,

¹⁵⁷ J. Kooiman (red.), *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, Sage Publications, London 1993, s. 258

¹⁵⁸ B. Jessop, *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości*, Zarządzanie Publiczne nr 2/2007

¹⁵⁹ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 402-406

¹⁶⁰ T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, London – New York 2003, s. 165

- forsowanie partnerskiej współpracy podmiotów publicznych i prywatnych w trakcie rozwiązywania problemów społecznych ,
- zwiększenie zaufania do demokratycznych form rządów.

Z przedstawionych celów wynika, że można rozumieć *governance* jako o myśleniu jak załatwić sprawy publiczne tak aby wszystkie strony były stronami wygranymi. Należy tu założyć, że kontaktach społecznych coraz większą rolę odgrywać będą wartości demokratyczne, takie jak uczciwość, przejrzystość oraz wzmocnienie inicjatywy obywateli zainteresowanych życiem wspólnoty.

Aby cele *governance* zostały zrealizowane należy postępować zgodnie z pewnymi przyjętymi zasadami:

1. **Przejrzystość** – zasada ta dotyczy procesów decyzyjnych. Działalność instytucji publicznych musi być przejrzysta, np. w odniesieniu do doboru kadr czy przy porównywaniu kosztów dla poszczególnych produktów finansowanych z publicznych funduszy.
2. **Uczestnictwo** prowadzi do wzrostu zaufania, uzupełnia życie polityczne i prowadzi do wzrostu jakości procesu decyzyjnego.
3. **Równouprawnienie** czyli zniesienie braku równości poszczególnych grup społecznych.
4. **Odpowiedzialność** za jakość usług, za skuteczność i trwałość wobec zainteresowanych podmiotów (poszczególnych obywateli, klientów, stowarzyszeń, organizacji pozarządowych, organizacji pracowników i pracodawców).
5. **Efektywność** polega na efektywnym zaspokajaniu potrzeb i rozwiązywaniu projektów w oparciu o ewaluację.
6. **Spójność** – polityka i działania muszą być spójne, dopasowane do siebie i zrozumiałe. Działania polityczne i administracyjne muszą być uzgadniane a przekazywanie uprawnień musi się wiązać z odpowiednimi wynikami.
7. **Równoważność** czyli szacowanie efektów działań publicznych musi odbywać się w długim okresie i uwzględniać aspekty ekonomiczne, socjalne, społeczne i ekologiczne.

8. **Ewaluowanie** – realizacja wszystkich tych zasad musi być kontrolowana i monitorowana.

Zasad tych należy bezwzględnie przestrzegać i ciągle na nowo weryfikować pod kątem zgodności ze stale zmieniającym się otoczeniem społecznym. W procesie tej weryfikacji muszą brać udział politycy, obywatele, media, przedstawiciele nauki, administracji publicznej i organizacji pozarządowych¹⁶¹.

Temat *New Public Management* i *Public Governance* jest bardzo aktualny ponieważ zgodnie z obecnymi tendencjami społecznymi i gospodarczymi bardzo ważnym jest aby znaleźć takie metody zarządzania i administracji, które mogą się przyczynić do rozwiązywania problemów społecznych w sposób optymalny mimo ograniczonych zasobów finansowych.

System administracji publicznej w Polsce jest w znacznej części jeszcze oparty na tradycyjnym modelu administrowania, podczas gdy nowoczesne metody nowego zarządzania są wprowadzane w niedostatecznym tempie. Jednym z kluczowych powodów takiego stanu rzeczy jest fakt że nasze społeczeństwo nie jest wystarczająco dojrzałe do współrządzenia. Bierze się to z nikłego poziomu kultury politycznej i jeszcze nie dość wysokiej świadomości społecznej.

Dlatego wdrożenie nowego zarządzania publicznego powinno być procesem realizowanym krok po kroku, powinno być powiązane z wzrostem dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego oraz pozytywnymi zmianami w kulturze politycznej. Zadaniem władz publicznych jest stworzenie warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, społeczeństwa, które będzie gotowe do współdecydowania o wielu sprawach dotyczących ich środowiska i miejsca zamieszkania.

¹⁶¹ H. Bauer, *New Public...*, s.28-32

Rozdział IV

Zarządzania programami rewitalizacji w małych i średnich miastach województwa łódzkiego

4.1. Zgierz

Informacje o mieście

Zgierz jest miastem powiatowym, położonym nad rzeką Bzurą w województwie łódzkim. Z Łodzią graniczy od południa i jest częścią aglomeracji łódzkiej. Prawa miejskie uzyskał w 1318 roku i dzięki temu jest jednym z najstarszych miast w regionie. Miasto zajmuje powierzchnię 42,33 km kw, według danych z 2011 roku zamieszkuje je 58163 osób¹⁶². Na koniec kwietnia 2013 roku stopa bezrobocia w powiecie zgierskim wynosiła 19,5%¹⁶³ a w samym mieście 18%.

Zgierz posiada korzystne położenie komunikacyjne w obrębie węzła drogowego aglomeracji łódzkiej. Przez miasto przebiegają dwie drogi krajowe (nr 1 i 71). Na północy od miasta w odległości 8 kilometrów przebiega autostrada A2, z którą Zgierz jest skomunikowany poprzez węzeł drogowy Emilia. Przez miasto przebiegają także dwie linie kolejowe łączące Zgierz z Łodzią Kaliska, Łodzią Widzew, Kutnem i Bednarami. Przez miasto przebiegać będzie docelowo Łódzka Kolej Aglomeracyjna.

Od I połowy XIX wieku Zgierz był głównym ośrodkiem produkcji sukienniczej w kraju. Status ten jednak utracił na rzecz szybciej rozwijającej się Łodzi. Na początku lat dziewięćdziesiątych nastąpiło załamanie działalności gospodarczej opartej na produkcji włókienniczej, znacznie spadło zatrudnienie w przemyśle na rzecz usług.

Najważniejszymi atutami miasta są: korzystne usytuowanie transportowe, tradycje miasta i dziedzictwo kulturowe, duże możliwości inwestycyjne w mieście oraz możliwość skierowania oferty gospodarczej do aglomeracji łódzkiej. Natomiast do najsłabszych stron

¹⁶² Główny Urząd Statystyczny, Statystyczne Vademecum Samorządowca 2012, http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_lodzkie/portrety_gmin/zgierski/miasto_zgierz.pdf (dostęp 16.05.2013)

¹⁶³ PUP Zgierz, Informacja sygnałna – kwiecień 2013, <http://www.pupzgierz.pl/strona/informacja-sygnaalna-2013-rok/284> (dostęp 16.05.2013)

miasta zaliczyć można: spadek liczby ludności, niedoinwestowanie miasta, małe dochody miasta oraz negatywny wizerunek miasta¹⁶⁴.

Założenia programu rewitalizacji

Głównym celem rewitalizacji Zgierza jest kompleksowe uzdrowienie historycznego centrum Zgierza. Uzdrowienie w sensie zarówno przestrzennym jak i gospodarczym oraz społecznym. Rewitalizacja historycznego centrum miasta powinna być impulsem, który pobudzi rozwój pozostałych rejonów miasta. Najważniejsze cele strategiczne wymienione w Lokalnym Programie Rewitalizacji Centrum Zgierza to¹⁶⁵:

- zachowanie dziedzictwa kulturowego Zgierza, a w szczególności unikatowego w skali Europy zespołu drewnianych domów rękodzielniczych – Miasto Tkaczy,
- wypromowanie Miasta Tkaczy jako produktu turystycznego,
- wzrost efektywności wykorzystania terenu w centrum,
- wykreowanie pozytywnego wizerunku miasta,
- aktywizacja społeczna mieszkańców,
- redukcja patologii społecznych, podniesienie poziomu życia mieszkańców oraz zmniejszenie bezrobocia.

Rewitalizacja Zgierza rozpoczęta w 2003 roku (przewidziany termin zakończenia 2015) i obejmuje dwa główne projekty:

- rewitalizacja strefy śródmiejskiej,
- powstanie Parku Kulturowego Miasto Tkaczy (rewitalizacja domów tkaczy i rejonu wokół Parku Kulturowego).

Realizacja założeń programu powinna spowodować w pierwszej kolejności:

- przewartościowanie społecznej oceny historycznego centrum Zgierza,
- powstrzymanie procesu degradacji dziedzictwa kulturowego,
- wzrost inwestycji prywatnych w centrum,
- wzrost wartości nieruchomości w centrum.

¹⁶⁴ Uchwała Nr XXVI/245/04 Rady Miasta Zgierza z dnia 28 października 2004 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji Centrum Zgierza, str. 13-15

¹⁶⁵ Tamże, str. 2

Inwestycje związane z Programem Rewitalizacji przyczynią się do zrównoważonego rozwoju gospodarczo - przestrzennego całego Zgierza, oraz wzrostu poziomu życia jego mieszkańców.

Przebieg programu rewitalizacji

Do początku roku 2013 zakończona została rewitalizacja strefy śródmiejskiej. Rewitalizacja Miasta Tkaczy trwa nadal. Jest to projekt sztandarowy ponieważ Zgierz jest kolebką przedsiębiorczości w Polsce. Miasto Tkaczy było pierwszym parkiem kulturowym w Polsce po powstaniu wejściu w życie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁶⁶.

Inicjatorem procesu rewitalizacji Zgierza był Urząd Gminy-Miasta Zgierz. Mimo iż nie przeprowadzono audytu miejskiego Urząd Miasta zdefiniował obszary kryzysowe na podstawie informacji dotyczących potrzeb zachowania dziedzictwa kulturowego miasta oraz struktury własności nieruchomości w analizowanych obszarach.

Na etapie inicjacji procesu rewitalizacji mieszkańcom udostępniona była informacja o przystąpieniu do rewitalizacji poprzez wykorzystanie lokalnych mediów, spotkania i konsultacje z mieszkańcami, wysyłanie ankiet do mieszkańców, utworzenie specjalnej strony internetowej (projekt „Miasto Tkaczy”), specjalny punkt informacyjny oraz prezentowanie projektów podczas konferencji czy seminariów.

W trakcie ustalania zakresu rewitalizacji powołany został zespół projektowy złożony ze specjalistów zatrudnionych w UM oraz w ramach konsultacji Zespół Badawczy z Politechniki Łódzkiej. Zespół projektowy przekształcony został w operatora projektu. Nie zdecydowano się na wyłonienie zespołu zewnętrznego ze względu na brak środków finansowych. Do koordynowania realizacji projektu „Miasto Tkaczy” powołano w UM specjalny Wydział Rozwoju Parku Kulturowego Miasto Tkaczy. Do nadzorowania całego programu rewitalizacji powołany został pełnomocnik prezydenta do spraw rewitalizacji.

W trakcie rozpoznania uwarunkowań i możliwości realizacji programu rewitalizacji w odniesieniu do wszystkich zidentyfikowanych obszarów kryzysowych zespół projektowy brał pod uwagę:

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, (Dz. U. 2003 nr 162 poz. 1568)

- możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego oraz szanse mobilizacji lokalnego kapitału,
- sytuację prawną i strukturę własności nieruchomości,
- znaczenie (obecne i potencjalne) obszaru dla spójności i rozwoju całego miasta, społeczną ważność i znaczenie dla tożsamości miasta,
- uwarunkowania społeczne (patologie społeczne w proponowanym obszarze),
- dziedzictwo kulturowe Miasta Tkaczy jako kolebki przedsiębiorczości w Królestwie Kongresowym.

Na etapie planowania programu rewitalizacji zespół projektowy dokonał identyfikacji potencjalnych partnerów i interesariuszy. Nie zastosowano jednak formuły Partnerstwa Publiczno-Prywatnego ze względu na brak zaufania do partnera prywatnego. Władze miasta wymieniają ustawę o PPP jako niespełniającą oczekiwań ze względu na zakres odpowiedzialności partnera prywatnego.

Dla zachęcenia dotychczasowych i potencjalnych przedsiębiorców zastosowano zachęty w postaci preferencji podatkowych dla przedsiębiorców oraz informatory o lokalnej gospodarce i możliwościach inwestowania.

Przy wyborze projektów kierowano się:

- adekwatnością względem zakładanych celów
- barierami utrudniającymi ich realizację
- wykonalnością – możliwością zapewnienia finansowania, możliwościami organizacyjnymi,
- wpływem realizacji projektu na osiągnięcie celów programu,
- innowacyjnością – Miasto Tkaczy jako Park Kulturowy.

W fazie planowania programu rewitalizacji nie istniała jednak możliwość składania propozycji projektów przez lokalne instytucje, wspólnoty, firmy czy prywatne osoby. Nie badano także potrzeb potencjalnych inwestorów.

W sferze społecznej w fazie planowania programu przeprowadzono badania społeczności lokalnej pod kątem występowania patologii społecznych oraz gotowości do zmian. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej i Wydział Nieruchomości UM przeprowadził analizę zamieszkania w Mieście Tkaczy (359 lokali i 799 mieszkańców). Zaplanowano przekwaterowanie części mieszkańców i pozostawienie części mieszkań komunalnych i socjalnych dla mieszkańców o niskim statusie ekonomicznym ale nie dotkniętych

patologiami społecznymi. Planu tego nie zrealizowano i po remoncie budynków wprowadzono tam dotychczasowych mieszkańców co daje obawy dewastacji wyremontowanych już posesji. Wskazuje się, że powodem niezrealizowania tego planu były aspekty polityczne ponieważ w trakcie realizacji programu zmieniła się formacja polityczna. Nowe władze miasta zaniechały tego pomysłu.

Realizacja programu rewitalizacji zakładała działania we wszystkich płaszczyznach: urbanistycznej, gospodarczej i społecznej. Realizacja działań urbanistycznych przekładała się na realizację celów społecznych takich jak zwiększenie powierzchni mieszkaniowej, budowa i remonty infrastruktury społecznej czy tworzenia otoczenia przyjaznego dla niepełnosprawnych. Przekładała się także na realizację celów związanych z ochroną środowiska (zwiększenie terenów biologicznie czynnych) oraz związanych z bezpieczeństwem poprzez ograniczenie ruchu kołowego i zastosowanie monitoringu. W fazie tej jednak popełniony został błąd związany z realizacją celów gospodarczych. Nie zostało zmienione przeznaczenie lokali w rewitalizowanych obiektach w związku z czym nie można wprowadzić do nich zakładów usługowych oraz handlu.

Kwestie finansowania LPR określił Urząd Miasta określając precyzyjnie źródła finansowania. Pod uwagę wzięte zostały: budżet miasta, Fundusz Ochrony Zabytków, Fundusz Ochrony Środowiska, kapitał prywatny oraz fundusze Wspólnot Europejskich i Norweski Mechanizm Finansowy. Władze miasta wskazały rozproszoną strukturę własności, brak wykształconej kadry UM, brak zaufania do danego instrumentu (PPP) oraz niedopasowanie przepisów prawa, jako przeszkody szerszego zastosowania dostępnych źródeł finansowania oraz instrumentów inżynierii finansowej.

Projekt "Rewitalizacja strefy śródmiejskiej miasta Zgierza" sfinansowany został z budżetu własnego miasta (528118,66 zł), ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (2.442.548,79 zł), z budżetu państwa (330.074,15 zł).

Projekt pt.: "Rewitalizacja i rozwój historycznego kompleksu architektury drewnianej miasta Zgierza" współfinansowany jest ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego w kwocie

5.355.000,00 zł (85%). Wkład miasta Zgierz wynosi 945.000,00 zł (15%). Dodatkowo miasto wyasygnowało 315.000,00 zł¹⁶⁷.

Realizacja programu odbywała się zgodnie z planem i wszystkie projekty zostały zrealizowane. Niemniej jednak realizacja natrafiła na pewne bariery. Zaliczono do nich głównie bariery finansowe, prawne (zwraca się uwagę na brak przepisów odnośnie praw własności oraz możliwość większego angażowania właścicieli do prac rewitalizacyjnych), polityczne (zmiana ugrupowania politycznego we władzach miasta) a także brak wystarczającej ilości kompetentnej kadry. Do barier opóźniających realizację poszczególnych projektów zaliczono także problemy z badaniami archeologicznymi, które choć w Zgierzu nie wystąpiły, mogłyby wstrzymać realizację kolejnych inwestycji, bez wystarczającej potrzeby czy uzasadnienia. Barierą innego rodzaju jest zubożenie społeczeństwa spowodowane likwidacją przemysłu.

Po zakończeniu rewitalizacji strefy śródmiejskiej sporządzono „Raport Końcowy” dotyczący tego etapu. Jest to jedyny dokument formalnie podsumowujący jeden z elementów LPR. W trakcie realizacji programu czy poszczególnych projektów, a także po ich zakończeniu nie prowadzono monitoringu i ewaluacji. W fazie planowania programu nie zaprojektowano żadnego systemu monitorowania realizacji projektów. Prowadzono jedynie monitorowanie wydatków. Wskaźniki ewaluacji zastosowano dla potrzeb wniosków o dofinansowanie z funduszy UE ze względu na wymogi formalne.

4.2. Krośniewice

Informacje o mieście

Krośniewice są miastem położonym w powiecie kutnowskim w północno-zachodniej części województwa łódzkiego. Miasto jest siedzibą gminy miejsko-wiejskiej. Od wieków przez Krośniewice, z uwagi na ich centralne położenie, prowadziły ważne szlaki komunikacyjne do znaczących ośrodków miejskich: Gostynina, Kłodawy, Kutna, Łęczycy, Łowicza i Torunia. W obecnych czasach na obwodnicy Krośniewic krzyżują się droga

¹⁶⁷ Uchwała Nr VII / 48 / 2007 Rady Miasta Zgierza z dnia 29.03.2007 r. w sprawie realizacji wniosku o przyznanie dofinansowania ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego projektu pt.: "Rewitalizacja i rozwój historycznego kompleksu architektury drewnianej miasta Zgierza"

krajowa nr 91 biegnąca z Pomorza Gdańskiego na Śląsk oraz droga krajowa nr 92 łącząca Poznań z Warszawą.

Przedsiębiorstwa działające na terenie miasta należą przede wszystkim do branży handlu i usług (ok. 50%). Poza tym działają podmioty działające w branży obsługi nieruchomości (12%) oraz budowlanej (8%)¹⁶⁸. Działalność produkcyjna stanowi niecałe 8%. W sferze gospodarczej sytuacja miasta jest uzależniona od aktywności inwestycyjnej podmiotów działających w aglomeracji łódzkiej.

Do mocnych stron miasta należą: położenie na przecięciu się ważnych szlaków komunikacyjnych, bliskość aglomeracji łódzkiej, węzeł kolejowy w pobliżu miasta oraz duże zasoby gruntów z przeznaczeniem na działalność turystyczną. Główne słabe strony to: brak terenów inwestycyjnych, braki w infrastrukturze komunalnej i technicznej, wysokie bezrobocie, niski poziom wykształcenia ludności oraz problem migracji¹⁶⁹.

Założenia programu rewitalizacji

Okres realizacji LPR przewidziany został na lata 2009-2015. Uznano, że rewitalizacji poddana zostanie centralna część miasta. Jest to część zabytkowa dotknięta jednocześnie wieloma zjawiskami patologicznymi – przestępczością, problemami w rodzinie. Na północy obszar obejmuje osiedle Błonie wraz z „Andersówką”. W strefie znajduje się całe centrum miasta oraz zabytkowy park. Zachodnia część strefy obejmuje targowisko miejskie oraz tereny Krośniewickiej Kolei Dojazdowej.

Na podstawie analizy sytuacji panującej w mieście wyodrębniono cele rewitalizacji w obszarach przestrzennym, gospodarczym oraz społecznym¹⁷⁰.

W obszarze przestrzennym wyodrębniono cele:

- odnowienie historycznego wizerunku miasta,
- poprawa funkcjonalności struktury ruchu kołowego, ruchu pieszego i estetyki przestrzeni
- publicznych oraz zmiana funkcji układu drogowego miasta,

¹⁶⁸ Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Krośniewice na Lata 2009-2015, Uchwała nr XLIX/314/09 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Krośniewice na lata 2009-2015, <http://bip.krosniewice.pl/?uchwaly=1&eid=604>, str. 17-18,(dostęp 15.05.2013)

¹⁶⁹ Tamże, str. 41-45

¹⁷⁰ Tamże, str. 56-57

- modernizacja budynków użyteczności publicznej dla celów kulturalnych, edukacyjnych i integracyjnych dla społeczności lokalnej,
- odnowa obszarów kolejowych,
- wspieranie prorozwojowych inwestycji wprowadzających nowe lub rozwijających istniejące funkcje turystyczne, kulturalne i społeczne.

W obszarze gospodarczym:

- tworzenie warunków lokalowych i infrastrukturalnych dla rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości;
- reaktywacja funkcji rekreacyjno – turystycznych na terenie miasta,
- tworzenie warunków rozwoju drobnej przedsiębiorczości poprzez bezpłatne szkolenia, doradztwo;
- aktywizacja ludzi młodych;

W obszarze społecznym:

- zahamowanie negatywnych tendencji społecznych w mieście - bezrobocie, patologii społecznych,
- stworzenie dostępu do instytucji kulturalnych mieszkańcom bez względu na wiek, płeć i stan majątkowy,
- renowacja zabudowy budynków - w tym obiektów infrastruktury społecznej.

Celami pośrednimi działań prowadzonych w obszarach przestrzennym i społecznym jest stworzenie odpowiednich warunków życia i rozwoju mieszkańców oraz zwiększenie potencjału gospodarczego miasta co powinno doprowadzić do zintensyfikowania działalności w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw.

Przebieg programu rewitalizacji

Krośniewice są małym miastem, a co za tym idzie posiadają małe możliwości budżetowe i organizacyjne. Na terenie miasta występują tereny zdegradowane o pochodzeniu kolejowym, występują braki w infrastrukturze technicznej komunalnej oraz duże bezrobocie (wskaźnik bezrobocia w gminie Krośniewice wynosił w 2011 roku 15,4%).

Lokalny Program Rewitalizacji uchwalony został w 2009 roku. Inicjatorem wprowadzenia programu był burmistrz miasta i gminy. Założenia programu były konsultowane jedynie z wspólnotami mieszkaniowymi. Informacje o przystąpieniu do realizacji programu oraz cele rewitalizacji udostępnione były w trakcie konsultacji społecznych, spotkań z mieszkańcami oraz na stronie internetowej urzędu miasta. Do opracowania dokumentu Lokalnego Programu Rewitalizacji powołana została zewnętrzna firma. Operatorem rewitalizacji został zespół wewnętrzny złożony z pracowników struktur urzędu. Powołany został także pełnomocnik burmistrza do spraw rewitalizacji, któremu przydzielono funkcje organizacyjne, koordynacyjne i kontrolne. Przy powoływaniu członków wewnętrznego zespołu kierowano się głównie doświadczeniem pracowników i ich specjalizacjami.

W trakcie rozpoznania uwarunkowań i możliwości realizacji programu rewitalizacji w odniesieniu do wszystkich zidentyfikowanych obszarów kryzysowych zespół projektowy brał pod uwagę:

- możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego,
- sytuację prawną i strukturę własności nieruchomości,
- znaczenie (obecne i potencjalne) obszaru dla spójności i rozwoju całego miasta,
- uwarunkowania społeczne – nastawienie lokalnej społeczności i jej skłonność do zmian, aktywność obywatelską,
- dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze, znajdujące się na obszarach rozważanych do rewitalizacji,

W żaden sposób nie badano jednak postaw i oczekiwań społecznych wobec rewitalizacji. Nie dokonano także identyfikacji potencjalnych partnerów i interesariuszy w działaniach rewitalizacji. Powodem było w tym przypadku brak zaufania do „obcych” partnerów. Nie stosowano także żadnych zachęt dla przedsiębiorców.

Większość projektów wymienionych w LPR to remonty i termomodernizacje budynków mieszkalnych (20 na 27 projektów). Jako projekt, który ma być katalizatorem zmian została uznana Krośniewicka Kolej Wąskotorowa. Zarówno przez władzę gminy jak i województwa uznana została za regionalną atrakcję turystyczną. Właścicielem taboru jest gmina Krośniewice, natomiast mienie nieruchome należy do PKP. Na dzień dzisiejszy prowadzone są zaawansowane rozmowy na linii gmina Krośniewice –PKP w sprawie przejęcia mienia nieruchomego kolejki, ale do ostatecznych rozstrzygnięć jeszcze daleko.

A tylko zarządzając całością, samorząd będzie w stanie walczyć o ewentualne środki unijne na ponowne uruchomienie Krośniewickiej Kolei Wąskotorowej. Poza uruchomieniem regularnych kursów kolejki gmina planuje także inwestycje mające na celu zwiększenie atrakcyjności obszaru dla lokalnych i zewnętrznych inwestorów. Oznacza to potrzebę podjęcia kompleksowych działań, które doprowadzą do architektonicznych, ekonomicznych i społecznych przemian na zdegradowanym obszarze. Rewitalizacja obszaru będzie skierowana na modernizację i renowację obiektów oraz ich adaptację do nowych funkcji. Nie przewiduje się współpracy przy realizacji tego projektu z żadnym zewnętrznym podmiotem.

Urząd miasta precyzyjnie zaplanował źródła finansowania. 20% kosztów rewitalizacji pochodziła będzie z budżetu gminy, natomiast 80% pochodzić ma z funduszy UE. Wszystkie dotychczasowe aplikacje o środki unijne zakończyły się przyznaniem dofinansowania. Wszystkie wnioski sporządzane były przez pracowników urzędu miasta.

Do najczęstszych barier utrudniających proces rewitalizacji zaliczono ograniczenia budżetowe, problemy z własnością nieruchomości (kolejka wąskotorowa) oraz brak odpowiednio wykształconej kadry. Mimo tych barier dotychczasowe projekty zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem.

Zarówno przed rozpoczęciem rewitalizacji jak i w jej trakcie nie dokonywano ewaluacji programu. Nie zaplanowano systemu monitorowania i ewaluacji, a co za tym idzie nie wykorzystano żadnych wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania do oceny programu. Monitorowaniu poddano jedynie zgodność przebiegu prac z harmonogramem oraz zgodność wydatków z planowanym budżetem.

4.3. Kutno

Informacje o mieście

Kutno jest miastem położonym na północy województwa łódzkiego, jest stolicą powiatu kutnowskiego. Prawa miejskie otrzymało w roku 1432 oraz ponownie po ich utracie ze względu na pożar, który całkowicie zniszczył miasto w 1766. Według danych z 2013 roku

liczba mieszkańców miasta wynosiła 46884 osób. W tym czasie w powiecie kutnowskim wskaźnik stopy bezrobocia wynosił 18,8%¹⁷¹. Powierzchnia miasta to 33,59 km kw.

W mieście krzyżują się drogi krajowe nr 92 (Poznań-Warszawa) oraz nr 60 (Łęczycza-Płock) oraz cztery linie kolejowe łączące Kutno z Warszawą, Łodzią, Piłą oraz Brodnicą.

Na terenie miasta działają dwa obszary aktywności gospodarczej. Kutnowski Park Agro-Przemysłowy, na którego terenie działa ponad 30 firm z kapitałem polskim i zagranicznym, które łącznie zatrudniają ponad 2000 osób. Drugim obszarem jest Podstrefa Kutno Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, która daje inwestorowi możliwość skorzystania z ulg i zwolnień jakie gwarantuje status Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A, której jest częścią. W podstrefie działa 20 firm reprezentujących głównie kapitał włoski¹⁷².

Najważniejszymi mocnymi stronami miasta są: centralne położenie w Polsce oraz bliskość ważnych węzłów drogowych i kolejowych, dostępność terenów inwestycyjnych, istnienie Podstrefy Kutno Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, dobrze rozwinięta baza firm transportowo-spedycyjnych, wieloletnia tradycja w zakresie przetwórstwa rolno-spożywczego oraz proinwestycyjne budżety miasta. Do najsłabszych stron zaliczyć można: niepełna infrastruktura techniczna w kutnowskim parku agro-przemysłowym, wysoka stopa bezrobocia, niedostatek kadry inżynieryjno – technicznej, niedostateczna dbałość o estetykę miasta, zły stan techniczny obiektów zabytkowych, degradacja budynków komunalnych, zbyt mała liczba planów zagospodarowania przestrzennego miasta, niska przedsiębiorczość mieszkańców, niewystarczająca promocja miasta oraz duża liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym¹⁷³.

Założenia programu rewitalizacji

W ramach Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Kutna przewidziano realizację 25 projektów. Są to projekty zarówno sfery przestrzennej, społecznej jak i gospodarczej. Niektóre z tych projektów łączą w sobie zadania ze wszystkich trzech sfer. Dodatkowo,

¹⁷¹ PUP Kutno, Analiza sytuacji na lokalnym rynku pracy w I kwartale 2013 roku, <http://www.pupkutno.com.pl/?pd=dzialy&id=16> (dostęp 15.05.2013)

¹⁷² <http://www.um.kutno.pl/page/139,Lsse-podstrefa-kutno.html> (dostęp 15.05.2013)

¹⁷³ Uchwała Nr XLV/516/06 Rady Miasta Kutno w sprawie uchwalenia Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Kutna, <http://www.kutno.bipst.pl/index.php?action=pokaz&id=4108> (dostęp 15.05.2013)

nierzadko realizacja jednego zadania warunkuje możliwość podjęcia lub stopień powodzenia innego działania. Głównym celem projektów przewidzianych do realizacji w rewitalizowanych obszarach miasta było wprowadzenie na zdegradowane obszary nowych funkcji oraz podniesienie rangi funkcji już istniejących. Dotyczy to w szczególności funkcji kulturalnych, sportowych, turystycznych, komercyjnych. Wszystkie podjęte działania są ukierunkowane w największym stopniu na mieszkańców rewitalizowanego terenu, jednak zgodnie z definicją rewitalizacji, dąży się również do tego, aby ich rezultaty oddziaływały na inne fragmenty miasta. W tym celu konieczne jest poprawienie drożności komunikacyjnej na omawianych obszarach, co w konsekwencji doprowadzi do ich integracji z całym organizmem miejskim¹⁷⁴.

Twórcy LPR zaplanowali szereg działań w sferze przestrzennej, gospodarczej i społecznej. Działania przestrzenne mają na celu poprawę jakości oraz poprawę funkcjonowania infrastruktury technicznej, społecznej i kulturalnej. Do głównych działań w tej sferze zaliczyć można:

- Modernizacja Domu Dochodowego Straży Ogniowej i wykorzystanie go na cele kulturalne, społeczne i edukacyjne,
- Modernizacja Kutnowskiego Domu Kultury, co pozwoli na rozszerzenie oferty kulturalnej, również dla osób bezrobotnych i niepełnosprawnych,
- Modernizacja Dawnego Rynku Zduńskiego, który powinien stać się elementem oferty turystycznej miasta,
- Budowa i remont boisk sportowych na kutnowskich osiedlach, co pozwoli na podwyższenie standardu bazy sportowej,
- Odbudowa Pałacu saskiego, remont Pałacu Gierałty oraz Zespołu Domów Bromberga, co pozwoli na zahamowanie procesu niszczenia tych obiektów, zaliczanych do dziedzictwa kulturowego miasta,

Działania te uzupełnione zostaną poprzez rozbudowę lub przebudowę sieci kanalizacyjnej, deszczowej i sanitarnej, budowę i modernizację dróg i chodników a także oświetlenia na terenie osiedli mieszkaniowych.

W zakresie projektów mających znaczenie dla rozwoju gospodarczego Kutna przyjęto zasadę, że działania przestrzenne będą w pewnym stopniu warunkowały realizację działań ze

¹⁷⁴ Tamże, str. 54

sfery gospodarczej. W przypadku projektów ukierunkowanych na aspekt przestrzenny, ich rezultaty będą oddziaływać na rozwój gospodarczy. Wdrożenie większości projektów a w szczególności modernizacja Rynku Zduńskiego i Saskiej Osi Pałacowej przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności turystycznej miasta. Zwiększenie atrakcyjności przełoży się na rozwój usług i handlu co da nowe miejsca pracy.

Działania społeczne skoncentrowane zostały w ramach projektu „Życie – adaptacja budynku ZZK Kolejarski na ośrodek wsparcia rodziny”. Ma to być miejsce, gdzie mogłyby się spotykać osoby objęte marginalizacją społeczną. Działania te powinny doprowadzić do przeciwdziałania wykluczeniu, wyrównywania szans, przeciwdziałania patologiom społecznym.

Wszystkie te działania ukierunkowane są więc przede wszystkim na rozwój ekonomiczny miasta, zmianę jego wizerunku, rozwój turystyki, zmniejszenie skali zjawisk patologicznych oraz stworzenie warunków dla inwestorów.

Przebieg programu rewitalizacji

Inicjatorem podjęcia działań rewitalizacyjnych w Kutnie był Prezydent miasta. W fazie inicjacji programu w 2006 roku powołany został zespół zadaniowy ds. rewitalizacji złożony z przedstawicieli Urzędu Miasta, instytucji miejskich oraz organów społecznych i instytucji kościelnych mający zdefiniować obszary kryzysowe. Brał on aktywny udział w opracowaniu założeń Programu i pełnił funkcję ciała doradczego dla Prezydenta Miasta. Powołany został także pełnomocnik prezydenta do spraw rewitalizacji. W trakcie rozpoznania uwarunkowań i możliwości realizacji programu rewitalizacji w odniesieniu do wszystkich zidentyfikowanych obszarów kryzysowych zespół projektowy brał pod uwagę:

- możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego oraz szanse mobilizacji lokalnego kapitału,
- sytuację prawną i strukturę własności nieruchomości,
- znaczenie (obecne i potencjalne) obszaru dla spójności i rozwoju całego miasta, społeczną ważność i znaczenie dla tożsamości miasta,
- uwarunkowania społeczne – nastawienie lokalnej społeczności i jej skłonność do zmian, aktywność obywatelską,

- dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze, znajdujące się na obszarach rozważanych do rewitalizacji,

Zespół ten jednak ani Urząd Miasta nie przeprowadził audytu miejskiego a także nie opracował żadnych dokumentów obrazujących stan miasta.

Przy wyborze projektów zawartych w LPR kierowano się głównie:

- adekwatnością względem zakładanych celów
- barierami utrudniającymi ich realizację
- wykonalnością – możliwością zapewnienia finansowania, możliwościami organizacyjnymi,
- wpływem realizacji projektu na osiągnięcie celów programu,
- innowacyjnością – zastosowaniem kreatywnych, nowszych i lepszych niż tradycyjne rozwiązań.

26 lutego 2009 roku Rada Miasta Kutno powołała doraźną Komisję Rady Miasta do spraw rewitalizacji, której zadaniem było:

- zaopiniowanie projektu zmiany Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Kutno przygotowanej przez zespół zadaniowy do spraw rewitalizacji,
- prowadzenie monitoringu wdrażania Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Kutno oraz jego ocena.

Do uaktualnienia LPR wyłoniona została Agencja Rozwoju Regionu Kutnowskiego S.A.

Komisja zaopiniowała propozycje zmian pozytywnie i Uchwałą Nr VII/80/11 Rady Miasta Kutna z dnia 24 maja 2011 roku Lokalny Program Rewitalizacji Kutna na lata 2006-2013 został zaktualizowany.

W 2011 roku Rada Miasta Kutno powołała doraźną Komisję Rady Miasta do spraw rewitalizacji, w skład której weszli przedstawiciele wszystkich ugrupowań politycznych wchodzących w skład Rady Miasta. Posunięcie takie dało możliwość konsultacji wszelkich decyzji dotyczących rewitalizacji w szerokim gronie politycznym.

Informacja o przystąpieniu do rewitalizacji oraz o jej celach udostępniona była lokalnej społeczności za pomocą lokalnych mediów, strony internetowej urzędu, konsultacji społecznych organizowanych w UM. Poza tymi formami zastosowane zostały ankiety, które

urząd rozesłał do mieszkańców. Forma ta nie spotkała się z zainteresowaniem mieszkańców i w rezultacie do urzędu wrócił niewielki odsetek ankiet.

W fazie planowania nie dokonano identyfikacji potencjalnych partnerów i interesariuszy po stronie inwestorów prywatnych. Spowodowane to było brakiem zaufania do partnerów prywatnych oraz przeświadczeniem, że nie ma takiej potrzeby.

Po przejściu do fazy realizacji programu wewnętrzny zespół projektowy nie został przekształcony w operatora wdrażającego projekt. W początkowym okresie postanowiono powierzyć zarządzanie programem rewitalizacji operatorowi zewnętrznemu. W tym celu wyłoniony został podmiot zewnętrzny – firma HASKEŁ Sp. z o. o., której początkowo zlecono opracowanie Lokalnego Programu Rewitalizacji. Po wykonaniu dokumentu miasto zrezygnowało z operatora zewnętrznego i powołany został wewnętrzny zespół zadaniowy do spraw rewitalizacji. Zespół liczył 13 członków. W skład zespołu weszli przedstawiciele urzędu miasta oraz przedstawiciele:

- Zarządu powiatu Kutnowskiego,
- Spółdzielni mieszkaniowej Promień,
- Komendy Powiatowej Policji,
- Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej,
- Zarządu Nieruchomości Miejskich,
- Towarzystwa Przyjaciół Ziemi Kutnowskiej.

Jednocześnie powołany został Pełnomocnik Prezydenta Miasta ds. Rewitalizacji, którym został zastępca prezydenta. Głównym zadaniem pełnomocnika jest pełnienie obowiązków koordynatora zespołu.

Wraz z rewitalizacją fizyczną zaprojektowano szereg projektów społecznych, które wpisane zostały do LPR. Niestety nie udało się ich zrealizować. Podjęto próbę realizacji projektów „miękkich” ukierunkowanych na aktywizację ekonomiczną mieszkańców, walkę z patologiami, szerzenie wiedzy wśród mieszkańców. Próba ta nie powiodła się ze względu na małe zainteresowanie społeczne. Niepowodzenie to mogło być skutkiem braku rozeznania w społeczności rewitalizowanego obszaru pod kątem mobilności, przedsiębiorczości oraz gotowości do zmian.

W kwestiach współpracy z potencjalnymi inwestorami miasto nie badało potrzeb podmiotów, które mogły by być potencjalnymi inwestorami. Zastosowano jednak zachęty

polegające na preferencjach podatkowych dla przedsiębiorców, kreowaniu lokalnej marki, utworzenie Agencji Rozwoju Regionu Kutnowskiego oraz Kutnowskiej Podstrefy Łódzkiej Strefy Ekonomicznej. Prywatnym właścicielom posesji w rewitalizowanym obszarze zaproponowano dotacje do remontu budynków.

W trakcie planowania programu rewitalizacji precyzyjnie określono źródła finansowania. Wzięto pod uwagę budżet miasta, Fundusz Ochrony Zabytków oraz fundusze UE. Na wykonanie niektórych projektów zaciągnięty został kredyt. Nie rozpatrywano zastosowania innych źródeł, instrumentów ani żadnych mechanizmów finansowych takich jak np. Partnerstwo Publiczno Prywatne. Spowodowane to było brakiem wiedzy na temat potencjalnych mechanizmów finansowych a także brak zaufania do rzadko stosowanych jeszcze mechanizmów, źródeł i instrumentów.

Osoby odpowiedzialne za koordynację działań rewitalizacyjnych w UM wskazały szereg barier jakie przeszkadzały w skutecznym zarządzaniu procesem rewitalizacji. Były to przede wszystkim bariery finansowe (za mały budżet), bariery prawne (skuteczne angażowanie prywatnych właścicieli nieruchomości do podjęcia trudu rewitalizacji na drodze prawnej), rozproszenie struktury własności oraz mentalność społeczna, mały odzew mieszkańców, brak zapалу ze strony mieszkańców (szczególnie w kwestii realizacji projektów „miękkich”) oraz brak zainteresowania ze strony wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych.

Mimo tych barier realizacja wszystkich działań odbyła się zgodnie z harmonogramem. Zrezygnowano jednak z realizacji niektórych projektów ze względu na ograniczenia budżetowe. Wynika z tego że nie dość precyzyjnie określono możliwości finansowania programu.

W trakcie planowania programu rewitalizacji wyznaczono wskaźniki ewaluacji ale nie zaplanowano systemu monitoringu. Wskaźniki ewaluacji nie były jednak wykorzystane aby ocenić program rewitalizacji zarówno na etapie początkowym, jak i w trakcie realizacji programu.

4.4. Sieradz

Informacje o mieście

Sieradz jest miastem położonym w dolinie rzeki Warty w zachodniej części województwa łódzkiego. Od 1999 roku jest stolicą powiatu ziemskiego. Miasto jest dogodnie położone pod względem geograficznym i komunikacyjnym. Przez miasto biegną ważne szlaki komunikacyjne: trasa 12 Łęknica – Kalisz – Sieradz – Piotrków Trybunalski – Dorohusk, trasa 14: Łowicz – Łódź – Sieradz – Złoczew – Walichnowy. W stanie zaawansowanym jest także budowa drogi ekspresowej S8, która będzie biegła także przez Sieradz. Łączyć będzie Białystok, Warszawę, Łódź, Wrocław. Przez Sieradz wiedzie linia kolejowa Warszawa – Wrocław – Poznań. W okolicach Sieradza planowany jest także przystanek linii kolejowej dużych prędkości. W odległości 60 km od miasta znajduje się Port Lotniczy Łódź im. Władysława Reymonta. Sieradz w czasach historycznych pełnił ważną rolę jako miasto. Krzyżowały się tu szlaki handlowe z północy na południe i z zachodu na wschód. Sieradz pełnił przeważnie ważne funkcje administracyjne jako stolica księstwa, województwa i powiatu.

W dniu dzisiejszym na powierzchni 51,22 km kw. mieszka ponad 43 tys. osób. Stopa bezrobocia na koniec czerwca 2013 roku dla powiatu sieradzkiego wynosiła 12,9 %¹⁷⁵.

Na potencjał gospodarczy Sieradza składa się ponad 4 300 podmiotów gospodarczych reprezentujących branże: budowlaną, samochodową, elektroniczną, paliwową, handlową i farmaceutyczną. Największe firmy to centrum logistyczne Jeronimo Martens oraz Medana S.A. produkująca leki i środki opatrunkowe. Na terenie Sieradza znajduje się także jednostka wojskowa, która zatrudnia ok. 500 osób.

Założenia programu rewitalizacji

Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Sieradza został opracowany zgodnie z Zasadami Przygotowania Lokalnego Programu Rewitalizacji/Zintegrowanego Programu Rozwoju Lokalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Łódzkiego na

¹⁷⁵ Stopa bezrobocia w 2013 roku, Powiatowy Urząd Pracy w Sieradzu, <http://pupsieradz.pl/strona/2013/186>, (dostęp 23.07.2013)

lata 2007-2013, które opublikowane zostały w listopadzie 2008 roku. "Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Sieradza na lata 2009-2013" przyjęty został Uchwałą Nr XLI/361/2010 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 18 marca 2010 roku.

Lokalny Program Rewitalizacji jest dokumentem wymaganym jako załącznik do wniosku aplikacyjnego o dofinansowanie inwestycji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013. Zgodnie z zapisami Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Łódzkiego na lata 2007– 2013 oraz Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPO dla Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 zadania związane z rewitalizacją i mieszkalnictwem realizowane są w ramach osi priorytetowej VI: „Odnowa obszarów miejskich”, działania 6.1 „Rewitalizacja obszarów problemowych”, oraz 6.2 „Renowacja substancji mieszkaniowej”.

Podczas aktualizowania Lokalnego Programu Rewitalizacji przeprowadzono dogłębną analizę obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej miasta Sieradza. W konsekwencji zidentyfikowano szereg problemów występujących w mieście. W dalszej kolejności wyznaczony został obszar wymagający wsparcia. Dla obszaru rewitalizacji zaplanowano szereg projektów, będących odpowiedzią na zidentyfikowane problemy. Lokalny Program Rewitalizacji zawiera również plan finansowy dla sformułowanych działań i określa czas ich realizacji.

Projekt rewitalizacji Starego Miasta w Sieradzu został zgłoszony i umieszczony w 2007 r. w Indykatorywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 pod nazwą „Od elekcji królów Polski do epoki internetu – sieradzka starówka historycznym i kulturowym dziedzictwem regionu”. Projekt realizowany jest przez Lidera – Gminę Miasto Sieradz oraz Partnerów: Zgromadzenie Sióstr Urszulanek SJK Dom Zakonny w Sieradzu, Starostwo Powiatowe w Sieradzu, Parafię Rzymsko-Katolicką P.W. Wszystkich Świętych w Sieradzu, Muzeum Okręgowe w Sieradzu oraz Miejski Dom Kultury w Sieradzu.

Finansowanie Projektu odbywa się poprzez zaangażowanie środków własnych Lidera i Partnerów, stosownie do zakresu planowanych przez poszczególne podmioty działań. Całość przedsięwzięcia szacowana jest na kwotę 63.287.284 zł. W ramach RPO przewidziane jest

dofinansowanie projektu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego poprzez refundację poniesionych kosztów kwalifikowanych do wysokości 71,7% ich wartości¹⁷⁶.

Analiza społeczno-gospodarcza pozwoliła wyodrębnić trzy obszary rewitalizacji. Po konsultacjach społecznych wyznaczone zostały dwa dodatkowe obszary wsparcia. Są to obszar historycznego centrum miasta oraz obszary przemysłowe.

Obszar I to historyczne centrum miasta. Charakteryzuje się złym stanem technicznym większości obiektów o znaczących walorach architektonicznych i historycznych. Niewykorzystany jest także potencjał wzgórza zamkowego i rynku. Południowo zachodnia część tego obszaru to zabudowa wielorodzinna powstała w okresie od II wojny światowej do lat siedemdziesiątych. Rejon ten charakteryzuje się zdegradowaną przestrzenią między budynkami, zniszczonymi ciągami komunikacyjnymi oraz występowaniem patologii społecznych.

Obszar II obejmuje tereny byłej winiarni, obszar III natomiast to tereny przemysłowe na osiedlu Dziegiel. Jako dodatkowe wydzielono: obszar IV - zdegradowany teren po Zakładach Przemysłu Spirytusowego „Polmos”, zlokalizowany w centrum miasta przy głównej arterii tranzytowej miasta oraz obszar V - teren po byłych Zakładach Zielarskich „Herbapol”.

Głównym projektem rewitalizacji jest projekt pod nazwą „Od elekcji królów Polski do epoki internetu – sieradzka starówka historycznym i kulturowym dziedzictwem regionu”. Jest to projekt zintegrowany co oznacza, że składa się on z kilku oddzielnych projektów dotyczących różnych dziedzin, jednak ściśle spójnych i powiązanych z sobą, zmierzających do rozwoju terytorialnego. Został on wpisany do Indyktywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego (RPO WL). Projekt zakłada prowadzenie działań rewitalizacyjnych w obrębie dwóch obszarów¹⁷⁷:

1. Starego Miasta obejmującego teren miasta lokacyjnego wyznaczonego przebiegiem nieistniejących już murów i obwałowań wraz z najbliższym otoczeniem;
2. Wzgórza Zamkowego – miejsca lokalizacji dawnej warowni wraz z częścią podgrodzia i przedpołem zamku.

¹⁷⁶ <http://sieradz.eu/pl/page/rewitalizacja> (dostęp 15.09.2013)

¹⁷⁷ <http://sieradz.eu/pl/page/zakres-dzia%C5%82a%C5%84-rewitalizacyjnych> (dostęp 15.09.2013)

W ramach projektu zaplanowano wykonanie następujących zadań:

1. Rewitalizację obiektów w obrębie „Traktu Królewskiego”;
2. Renowację części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych oraz przygotowanie do użytkowania socjalnego budynku mieszkalnego, będących własnością publiczną;
3. Utworzenie parku kulturowego w obrębie Wzgórza Zamkowego;
4. Zagospodarowanie przestrzeni publicznej;
5. Budowę i uzupełnienie systemu monitoringu;
6. Promocję kulturalno–turystyczną.

Projekt jest realizowany przez lidera projektu Gminę Miasto Sieradz oraz partnerów. Lider Projektu realizuje:

- w ramach działania VI.1 Rewitalizacja obszarów problemowych: przebudowa i rozbudowa dróg gminnych i placów miejskich wraz z urządzeniem parkingów, budowę obiektów małej architektury oraz tworzenie miejsc rekreacji, budowę i przebudowę sieci i urządzeń infrastruktury technicznej - wodociągowej i kanalizacyjnej, a także utworzenie parku kulturowego w obrębie Wzgórza Zamkowego wraz z zagospodarowaniem przedpoła zamku i odtworzeniem naturalnego koryta starorzecza rzeki Żegliny, uzupełnienie systemu monitoringu oraz działania profilaktyczne,
- w ramach działania VI.2 Renowacja substancji mieszkaniowej: modernizacja wielorodzinnych budynków komunalnych oraz adaptacji budynku stanowiącego własność publiczną na potrzeby mieszkaniowe,
- w ramach działania V.4 Infrastruktura kultury: adaptacja części pomieszczeń kamienicy przyrynkowej dla potrzeb Centrum Informacji Kulturalnej oraz promocję kulturalną i turystyczną.

Partnerzy realizują następujące projekty:

Zgromadzenie Sióstr Urszulanek SJK Dom Zakonny w Sieradzu

- w ramach działania VI.1 Rewitalizacja obszarów problemowych: renowacja zespołu klasztorno–poddominikańskiego z przystosowaniem części pomieszczeń do pełnienia nowych funkcji, w tym renowację wirydarza.

Powiat Sieradzki

- w ramach działania VI.1 Rewitalizacja obszarów problemowych: przebudowa dróg powiatowych w obrębie obszaru objętego projektem,

Parafię Rzymsko-Katolicką PW Wszystkich Świętych w Sieradzu

- w ramach działania VI.1 Rewitalizacja obszarów problemowych: zagospodarowanie przestrzeni wokół kościoła farnego oraz renowacji schodów na wieżę,

Muzeum Okręgowe w Sieradzu

- w ramach działania VI.1 Rewitalizacja obszarów problemowych: modernizacja skansenu jako współudział w tworzeniu parku kulturowego w obrębie Wzgórza Zamkowego,
- w ramach działania V.4 Infrastruktura kultury: przebudowa i rozbudowa części budynków Muzeum Okręgowego,

Sieradzkie Centrum Kultury

- w ramach działania V.4 Infrastruktura kultury: termomodernizacja zabytkowego budynku Teatru Miejskiego¹⁷⁸.

Założeniem Projektu jest zainicjowanie procesu korzystnych przemian gospodarczych, przestrzennych i społecznych w celu przywrócenia obszarowi staromiejskiemu godnej rangi w strukturach Sieradza oraz nadania mu nowych funkcji kulturalno-turystycznych, opartych na bogatym dziedzictwie przeszłości.

Głównym celem rewitalizacji Sieradza jest wyprowadzenie zdegradowanych obszarów ze stanu kryzysowego. W sferze gospodarczej wyznaczono cele:

- tworzenie przyjaznego środowiska dla rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości,
- zwiększenie atrakcyjności miasta dla inwestorów, turystów i mieszkańców,
- zwiększenie wykorzystania potencjału turystycznego i kulturalnego,

¹⁷⁸ <http://sieradz.eu/pl/page/kto-realizuje-projekt> (dostęp 15.09.2013)

- rozwój nowych funkcji na zdegradowanych obszarach.

W sferze społecznej priorytetem jest zapobieganie i przeciwdziałania niepożądanym zjawiskom w tym:

- zwalczanie patologii społecznej i przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego
- poprawa stanu bezpieczeństwa publicznego w mieście,
- intensyfikacja funkcji usługowych i handlowych co umożliwi wzrost zatrudnienia.

W sferze przestrzennej postawiono cele:

- poprawa atrakcyjności przestrzeni miejskiej,
- stworzenie wizerunku miasta atrakcyjnego turystycznie,
- zwiększenie konkurencyjności przestrzeni publicznej.

Przebieg programu rewitalizacji¹⁷⁹

Inicjatorem rewitalizacji w Sieradzu był Prezydent Miasta. Powstały dwie wersje LPR. Wcześniejsza, która była wersją wstępną, poddaną konsultacjom oraz wersja druga ostateczna uchwalona przez Radę Miasta. Obszary kryzysowe zostały zdefiniowane na podstawie szczegółowych konsultacji. Kryteria, których użyto do sprecyzowania obszarów wymagających rewitalizacji to głównie możliwości oddziaływania danego obszaru na rozwój miasta oraz możliwości pozyskania odpowiednio wysokiego dofinansowania. Nie wykonywano żadnych dodatkowych dokumentów obrazujących stan miasta takich jak Raport o Stanie Miasta czy Atlas Problemów Społecznych. Podjęto współdziałanie z podmiotami, które zainteresowane były współpracą w procesie rewitalizacji (Starostwo Powiatowe, instytucje kościelne, instytucje kulturalne). Lokalnej społeczności udostępniono informacje o rozpoczęciu prac nad LPR poprzez lokalne media, spotkania z mieszkańcami, konsultacje społeczne organizowane w UM, stronę internetową miasta.

¹⁷⁹ Szerzej przebieg realizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji został opisany w rozdziale V - *Zarządzanie programem rewitalizacji w Sieradzu „Od elekcji królów Polski do epoki Internetu – sieradzka starówka historycznym i kulturowym dziedzictwem regionu”*. – studium przypadku.

Decyzja o podjęciu rewitalizacji podjęta została na wstępie całego procesu jeszcze przed rozpoczęciem etapu inicjacji procesu rewitalizacji, co było oczywistym błędem.

Stworzenie dokumentu LPR powierzono firmie zewnętrznej przekazując jej założenia programu oraz obszary przeznaczone do rewitalizacji. Powołano wewnętrzny zespół projektowy składający się z urbanistów oraz pracowników urzędu miasta. Ogłoszone zostały konkursy na poszczególne projekty architektoniczne, które realizowane będą w ramach rewitalizacji. Po wyłonieniu zwycięzców projekty te posłużyły do wykonania dokumentacji projektowej i przetargowej inwestycji realizowanych w ramach LPR.

W trakcie rozpoznania uwarunkowań i możliwości realizacji programu rewitalizacji w odniesieniu do wszystkich zidentyfikowanych obszarów kryzysowych zespół projektowy brał pod uwagę:

- możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego oraz szanse mobilizacji lokalnego kapitału,
- sytuację prawną i strukturę własności nieruchomości,
- znaczenie (obecne i potencjalne) obszaru dla spójności i rozwoju całego miasta, społeczną ważność i znaczenie dla tożsamości miasta,
- uwarunkowania społeczne – nastawienie lokalnej społeczności i jej skłonność do zmian, aktywność obywatelską,
- dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze, znajdujące się na obszarach rozważanych do rewitalizacji.

W fazie projektowania prowadzone były także badania postaw i oczekiwań społecznych wobec rewitalizacji. Dotyczyły one głównie utworzenia Parku Kulturowego Wzgórze Zamkowe i przeprowadzone były w formie spotkań z mieszkańcami, ankiet i konsultacji społecznych. Istniała także możliwość składania indywidualnych propozycji projektów przez lokalne instytucje, wspólnoty, firmy czy prywatne osoby. W etapie tym ostatecznie zidentyfikowani zostali także partnerzy w działaniach rewitalizacji. Uznano także, że nie ma potrzeby utworzenia społecznej rady programu rewitalizacji.

Zespół projektowy przekształcony został w operatora wdrażającego projekt. W tym celu utworzony został Zespół ds. Rewitalizacji Starego Miasta. Do zadań zespołu należy w szczególności:

- organizacja i koordynacja pracy uczestników projektu,
- ścisła współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację projektów finansowanych ze środków unii europejskiej oraz ze wszystkimi osobami i podmiotami zaangażowanymi w projekt,
- przygotowanie i aktualizacja harmonogramu rzeczowo - finansowego, planu płatności, harmonogramu realizacji projektu, planu przetargów, harmonogramu procedur przetargowych,
- przygotowywanie stosownych wniosków i dokumentów w celu pozyskiwania środków niezbędnych do terminowej realizacji projektu,
- zapewnienie realizacji prac budowlanych zgodnie z polskim prawem budowlanym oraz harmonogramem rzeczowo-finansowym,
- zapewnienie właściwego prowadzenia dokumentacji związanej z realizacją projektu oraz jej przechowywania,
- udział w pracach komisji przetargowych,
- organizacja narad koordynacyjnych dotyczących realizacji projektu,
- nadzór i współpraca z wykonawcami kontraktów, w tym z inżynierem kontraktu przy wdrażaniu projektu,
- nadzór i udział w przeprowadzanych odbiorach częściowych i końcowych części lub całości zadań objętych projektem,
- prowadzenie rozliczeń faktur dla poszczególnych kontraktów,
- rozliczenie końcowe inwestycji,
- informowanie uczestników projektu o podejmowanych działaniach oraz przekazywanie podstawowych informacji i dokumentów regulujących realizację projektu,
- zapewnienie wglądu w realizację projektu w każdej jego fazie w celu umożliwienia uprawnionym organom przeprowadzenie działań kontrolnych.

Nie powołano pełnomocnika prezydenta do spraw rewitalizacji. Za koordynację działań związanych z procesem rewitalizacji odpowiedzialny jest zastępca prezydenta miasta. Przy powoływaniu członków Zespołu ds. Rewitalizacji brano pod uwagę doświadczenie oraz wykształcenie i umiejętności organizatorskie pracowników.

Po rozpoczęciu etapu realizacji programu rewitalizacji w komórce operatora stworzone zostały procedury przepływu informacji i koordynacji. Z operatorem współpracują praktycznie wszystkie komórki organizacyjne UM.

W LPR przewidziano także projekty „miękkie” ukierunkowane na szerzenie wiedzy o mieście i jego historii wśród mieszkańców. Projekty te polegały na przeprowadzeniu imprez plenerowych takich jak na przykład walki rycerskie na rynku mające wyłonić reprezentację Polski, która uczestniczyć będzie w Bitwie Narodów. Przygotowano także grę komputerową związaną z rewitalizacją starego miasta i historią grodu.

W trakcie realizacji projektów związanych z remontem kamienic komunalnych zaplanowano „przemieszczenie się ludności” rewitalizowanych obiektów. Do kamienic powróciły rodziny, które do tej pory uznawane były za niepatologiczne oraz wywiązywały się z płatności czynszowych.

Jeśli chodzi o potencjalnych inwestorów władze samorządowe nie badały ich potrzeb. Nie przygotowano także żadnych zachęt dla dotychczasowych i potencjalnych przedsiębiorców. Rozpatrywane były ulgi w podatku gruntowym dla właścicieli kamienic, którzy zdecydują się odnowić elewacje swoich nieruchomości. Propozycja nie spotkała się z pozytywnym przyjęciem potencjalnych beneficjentów. Spowodowane to było niewielką relacją ulg podatkowych do kosztów odnowienia elewacji.

Realizacja programu rewitalizacji miała wpływ na wszystkie płaszczyzny życia miasta. Działania w płaszczyźnie urbanistycznej przekładały się bezpośrednio na realizację:

Celów społecznych:

- zwiększenie powierzchni mieszkaniowych,
- budowa lub remont infrastruktury społecznej,
- tworzenie bezpiecznego otoczenia,
- tworzenie otoczenia przyjaznego np. dla niepełnosprawnych.

Celów gospodarczych:

- rozbudowa infrastruktury technicznej,
- przygotowanie terenów inwestycyjnych,
- adaptacja pomieszczeń pod działalność gospodarczą.

Celów ochrony środowiska:

- termomodernizacji budynków,
- zwiększeniu terenów biologicznie czynnych (zielonych),
- modernizacja infrastruktury z wykorzystaniem nowych technologii przyjaznych środowisku.

Poza tym w trakcie realizacji programu rewitalizacji podejmowana była współpraca ponadlokalna w usuwaniu barier i ograniczeń w sferze infrastruktury drogowej (modernizacja ulic administrowanych przez powiat) oraz społeczeństwa informatycznego (projekt szerokopasmowej sieci informatycznej, która połączy wszystkie placówki oświatowe w mieście). W trakcie realizacji LPR wykorzystany był potencjał rewitalizowanego obszaru. Wykorzystane zostały naturalne ciek wodne (starorzecze rzeki Żegliny gdzie powstają ciągi piesze rowerowe oraz fosa wokół wzgórza zamkowego) a także stare fabryki (przekształcenie Zakładów Przemysłu Winiarskiego na cele handlowe i usługowe). W trakcie realizacji niektórych projektów pewne obiekty były zaplanowane jako zaspokojenie popytu na?

- edukację (Sieradzkie Centrum Kultury),
- ofertę usługową,
- zwiększone zapotrzebowania na mieszkania (przebudowa kamienic komunalnych i zwiększenie liczby mieszkań w remontowanych kamienicach),
- większą przepustowość ciągów komunikacyjnych,
- poprawę infrastruktury drogowej.

W trakcie realizacji projektów zaplanowano także poprawę infrastruktury zapewniającej bezpieczeństwo. Było to przede wszystkim:

- zastosowanie monitoringu,
- zamontowanie dodatkowego oświetlenia,
- ograniczenie ruchu kołowego.

Niektóre elementy realizowanych projektów miały na celu poprawę ochrony środowiska naturalnego, a w tym:

- termomodernizacja budynków,
- budowa lub remont systemu kanalizacji,
- zwiększenie powierzchni biologicznie czynnej,
- ograniczenie ruchu pojazdów mechanicznych.

Wszystkie projekty poprzedzała kampania informacyjna promująca pozytywne zmiany zachodzące w rewitalizowanym obszarze. Wykorzystano tu przede wszystkim imprezy kulturalne i informacje w mediach.

Finansowanie rewitalizacji poprzedzone było precyzyjnym określeniem źródeł finansowania. Wyboru źródeł dokonał zespół planujący. Głównymi źródłami finansowania jakie brano pod uwagę były: budżet miasta, Fundusz Ochrony Zabytków oraz środki UE. Nie zastosowano innych źródeł czy mechanizmów finansowania (PPP, Inicjatywa JESSICA). Powodem były bariery organizacyjne, brak wykwalifikowanej kadry, brak zaufania do nowoczesnych mechanizmów finansowania. Urzędnicy zajmujący się rewitalizacją uznali, że na przeszkodzie wykorzystania innych mechanizmów finansowania stoją przeszkody prawne oraz niedopasowanie przepisów. Wszystkie wnioski o dofinansowanie zewnętrzne zostały rozpatrzone pozytywnie i zakończyły się przyznaniem dofinansowania.

Program rewitalizacji w Sieradzu nie jest jeszcze zakończony. Pozostał projekt zagospodarowania Wzgórza Zamkowego oraz dzielnicy Praga. W realizacji dotychczasowych projektów zdiagnozowano problemy:

- finansowe,
- prawne,
- instytucjonalne / organizacyjne,
- brak długofalowej polityki rewitalizacji,
- brak wykształconej kadry, niewielka liczba osób zajmująca się wyłącznie rewitalizacją,
- mały odzew mieszkańców w konsultacjach, brak zainteresowania ze strony wspólnot i spółdzielni, postawa roszczeniowa.

Mimo pewnych barier w realizacji programu realizacja poszczególnych projektów przebiegała bez istotnych zakłóceń. Mało istotne zakłócenia spowodowane były warunkami pogodowymi, wykryciem stanowisk archeologicznych oraz niechęcią mieszkańców do przeniesienia się do innych budynków na czas prac remontowych. W związku z tym, że nie wszystkie projekty zostały jeszcze zrealizowane nie dokonano formalnego podsumowania LPR. Nie dokonano także ewaluacji ex-post.

Realizacja LPR poddana jest stałemu monitoringowi obejmującemu zgodność przebiegu prac z harmonogramem oraz zgodność wydatków z budżetem. Poza tym sporządzane są roczne raporty z monitoringu. W systemie monitorowania wyznaczono wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania. Był to jednak wymóg formalny wniosków o dofinansowanie

z funduszy UE. Nie poddano jednak LPR ewaluacji ex-ante czyli wstępnej ocenie jakości programu w odniesieniu do alternatywnych rozwiązań oraz sytuacji.

4.5. Zduńska Wola

Informacje o mieście

Zduńska Wola jest miastem położonym w południowo-zachodniej części województwa łódzkiego na Wysoczyźnie Łaskiej, na obszarze prawie równinnym, nad rzeką Pichną, prawym dopływem Warty. Jest siedzibą gminy i powiatu, a także członkiem Związku Miast Polskich. Powierzchnia miasta wynosi 24,58 km kw., które zamieszkuje 43969 mieszkańców. Miasto położone jest 46 km od Łodzi, 163 km od Wrocławia oraz 183 km od Warszawy.

Przed okresem transformacji gospodarczej Zduńska Wola była ważnym ośrodkiem przemysłu odzieżowego i włókienniczego, który rozwijał się tu od XIX wieku. Dzisiaj istnieje w mieście kilka znanych nie tylko w kraju, ważnych dla regionu firm przemysłu odzieżowego (Zakłady Przemysłu Dziewiarskiego "Wola", Ferax - producent rajstop Gatta), budowlanego (Icopal SA - producent materiałów budowlanych - dawna Izolacja SA, Mabudo – producent domów energooszczędnych, wytwórnia betonu, zakład prefabrykacji, Izodom 2000 Polska - producent materiałów budowlanych do budowy domów pasywnych oraz energooszczędnych), spożywczego (Agros Nova - dawniej Sonda, Garden, Aves, Browar Staropolski). W dzielnicy Karsznice znajduje się węzeł kolejowy, dawniej jeden z najważniejszych w kraju z ekspozycją zabytkowego taboru kolejowego.

Miasto przecina wspólny odcinek dwóch dróg krajowych: nr. 12 Łęknica – Głogów - Leszno - Kalisz – Sieradz - Zduńska Wola – Piotrków Trybunalski – Dorohusk oraz nr. 14 Wrocław – Walichnowy – Złoczew/Wieluń - Sieradz – Zduńska Wola - Łódź – Łowicz. Na południe od miasta trwa budowa drogi ekspresowej S8 (planowany termin zakończenia sierpień 2014 roku)

W Zduńskiej Woli krzyżują się dwa ważne szlaki kolejowe: linia kolejowa nr 14: Warszawa - Łódź - Łask - Zduńska Wola - Kalisz – Poznań/Wrocław. Leszno - Żagań - Granica Państwa oraz linia kolejowa nr 131 tzw. *magistrala węglowa*: Śląsk - Herby Nowe - Zduńska Wola - Inowrocław - Bydgoszcz - Tczew. Miasto swoim zasięgiem obejmuje także Łódzka Kolej Aglomeracyjna.

Założenia programu rewitalizacji

Pierwsze prace nad lokalnym programem rewitalizacji rozpoczęły się już w 2006 roku. Opracowana została wstępna wersja Lokalnego Programu Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Zduńska Wola na lata 2006-2013. Prace nad aktualnym programem rozpoczęto w 2010 roku zgodnie z „Zasadami Przygotowania Lokalnego Programu Rewitalizacji/Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013”. Aktualna wersja LPR przyjęta została uchwałą Rady Miasta Zduńska Wola nr IX/106/11 z dnia 26.05.2011¹⁸⁰.

Zasięg terytorialny rewitalizowanego obszaru określono w wyniku analizy sytuacji gospodarczej, przestrzennej oraz w oparciu o wnioski i projekty zgłaszane przez potencjalnych beneficjentów. W wyniku tych ustaleń wyodrębniono obszar zlokalizowany w centrum miasta. Obszar ten obejmuje 17 ulic i jest spójny geograficznie i funkcjonalnie.

Głównym celem jaki postawiono przed LPR jest ożywienie gospodarcze i społeczne na terenie zdegradowanym obszaru miejskiego. Cele szczegółowe to:

- rewitalizacja substancji architektonicznej,
- zapewnienie mieszkańcom wysokiego poziomu życia i stworzenie warunków do rozwoju,
- zwiększenie atrakcyjności rewitalizowanego obszaru dla potencjalnych inwestorów.

W ramach rewitalizacji zaplanowano 13 działań w sferze przestrzennej, 11 działań w sferze społecznej i 2 w gospodarczej. Flagowym projektem jest Rewitalizacja Centrum Miasta Zduńska Wola. W ramach tego projektu planowana jest odbudowa historycznego ratusza, remont 6 kamienic wraz z zagospodarowaniem terenu wokół nich oraz przebudowa układu komunikacyjnego wraz z budową parkingów¹⁸¹. Projekt ten współfinansowany jest ze środków Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 i znajduje

¹⁸⁰ Uchwałą Rady Miasta Zduńska Wola nr IX/106/11 z dnia 26.05.2011

¹⁸¹ LPR OM Zduńska Wola na lata 2006-2013. Rozdział 3. Planowane działania w latach 2006-2013 i w latach następnych na obszarze rewitalizowanym. Pkt. 9.

się na liście Indywidualnych Projektów Kluczowych dla Województwa Łódzkiego - Działanie VI. 1 Rewitalizacja Obszarów Problemowych.

Głównym celem projektu jest ożywienie społeczno - gospodarcze centrum miasta oraz integracja społeczno - kulturalna poprzez działania rewitalizacyjne zdegradowanego obszaru Centrum Miasta Zduńska Wola.

Cele szczegółowe

- zwiększenie atrakcyjności obszarów miejskich,
- zwiększenie dostępności mieszkańców do instytucji kultury,
- ograniczenie wysokiej koncentracji patologii społecznych w centrum miasta,
- podniesienie oferty kulturalnej miasta,
- integracja społeczna środowisk twórczych, osób starszych i niepełnosprawnych,
- poprawa jakości życia mieszkańców, poprzez przebudowę substancji mieszkaniowej,
- polepszenie wizerunku centrum Zduńskiej Woli,
- podniesienie atrakcyjności centrum miasta dla potencjalnych inwestorów,
- przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym.

Przebieg programu rewitalizacji

Inicjatorem rewitalizacji w Zduńskiej Woli był Prezydent Miasta. W trakcie etapu inicjacji procesu rewitalizacji nie przeprowadzono audytu miejskiego oraz nie sporządzano żadnych dokumentów obrazujących stan miasta. Nie podejmowano także współpracy z instytucjami społecznymi. O pomyśle rewitalizacji udostępniona była informacja w lokalnych mediach oraz na stronie internetowej urzędu miasta. Zorganizowano także spotkania informacyjne z mieszkańcami oraz konsultacje społeczne w UM.

Ustalenie zakresu rewitalizacji powierzono wewnętrznemu zespołowi projektowemu złożonemu z pracowników urzędu miasta oraz przedstawicieli Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, Miejskiego Domu Kultury oraz Towarzystwa Budownictwa Społecznego. Za wskazanie obszaru i przygotowanie programu rewitalizacji odpowiedzialne było Biuro Rozwoju i Inwestycji.

W początkowym okresie realizacji LPR obowiązki operatora programu pełniło Biuro Rozwoju i Inwestycji. Rozwiązanie takie nie spełniło jednak oczekiwań jakie powinien spełniać operator wewnętrzny rewitalizacji. Pracownicy biura poza swoimi obowiązkami

obarczeni zostali także obowiązkami związanymi z rewitalizacją. Było to powodem mało efektywnego zarządzania programem. Po przeprowadzeniu audytu programu powołany został Zespół ds. Wdrażania i Koordynacji Lokalnego Programu Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Zduńskiej Woli na lata 2006-2013. W skład zespołu weszło siedmiu pracowników Urzędu Miasta:

1. Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji - przewodniczący Zespołu,
2. Inspektor w Biurze Rozwoju i Inwestycji,
3. Inspektor w Biurze Rozwoju i Inwestycji,
4. Dyrektor MOPS COS w Zduńskiej Woli,
5. Dyrektor Biura Programów Zdrowotnych i Spraw Społecznych,
6. Dyrektor Biura Edukacji, Kultury i Sportu,
7. Dyrektor Biura Gospodarki Lokalowej,

Do zadań zespołu należy:

- monitoring i ewaluacja programu,
- nadzór nad realizacją poszczególnych zadań związanych z wdrożeniem LPR,
- bieżącą weryfikację postępów prac nad realizacją zadań,
- pomiar efektywności i aktualizację zapisów LPR,
- opracowanie raportu podsumowującego realizację LPR raz do roku,
- kontrola nad obiegiem informacji oraz środków finansowych.

Zespół ten jednak powstał dopiero w styczniu 2013 roku,¹⁸² niecałe 2 lata po uchwaleniu LPR kiedy prace były już w stanie zaawansowanym. Jednocześnie powstał w urzędzie miasta Zespół ds. Zarządzania i Obsługi Projektu „Rewitalizacja Centrum Miast Zduńska Wola”. Zespół ten powstał jako komórka wewnętrzna Biura Rozwoju i Inwestycji i składa się z urzędników tego biura. Do zadań zespołu należy zarządzanie skoordynowanymi działaniami związanymi z projektem rewitalizacji centrum miasta a głównie z budową ratusza. Wewnątrz tego zespołu powołany został zespół roboczy do spraw przygotowania zarządzania ratuszem. Zadaniem zespołu jest przygotowanie zarządzania ratuszem w zakresie działania¹⁸³:

¹⁸² Zarządzenie nr 57/13 Prezydenta Miasta Zduńska Wola z dnia 23.01.2013r.

¹⁸³ Zarządzenie nr 110/13 Prezydenta Miasta Zduńska Wola z dnia 21.02.2013r.

- Miejskiego Domu Kultury,
- świetlicy środowiskowej,
- klubu osób starszych i niepełnosprawnych,
- Urzędu Stanu Cywilnego,
- Rady Miasta Zduńska Wola.

Dla usprawnienia zarządzania projektem „Rewitalizacja Centrum Miast Zduńska Wola” wprowadzone zostały także Procedury Zarządzania Projektem¹⁸⁴. Zawierają one wykaz osób odpowiedzialnych za realizację projektu, organizację ich pracy, system monitorowania, prowadzenie działań informacyjnych oraz procedury działań prawnych i finansowych.

W UM nie powołano pełnomocnika Prezydenta Miasta do spraw rewitalizacji natomiast w Projekcie Rewitalizacji Centrum Miasta Zduńska Wola kierownikiem projektu został Prezydent Miasta a zastępcą Zastępcą Prezydenta Miasta. Do realizacji projektu powołani formalnie zostali także:

- Radca Prawny Projektu,
- Audytor Wewnętrzny Projektu,
- Przewodniczący Sekcji Finansowej Projektu i Jego Dwóch Zastępców,
- Specjalista ds. Finansowych Budżetu Projektu,
- Specjalista ds. Finansowych,
- Specjalista ds. Rozliczeń,
- Przewodniczący Sekcji Inwestycyjnej,
- Koordynator Projektu,
- Specjalista ds. Prac Budowlanych Odbudowy Ratusza,
- Specjalista ds. Prac Budowlanych Przebudowy Kamienic.

W skład tego zespołu weszli etatowi pracownicy komórek organizacyjnych urzędu miasta. Przy wyborze osób, które weszły w skład zespołu kierowano się doświadczeniem i umiejętnościami organizatorskimi pracowników.

¹⁸⁴ Zarządzenie nr 169/13 Prezydenta Miasta Zduńska Wola z dnia 15.04.2013r.

W etapie planowania programu rewitalizacji ze względu na bariery prawne nie dokonywano identyfikacji potencjalnych partnerów i interesariuszy w działaniach rewitalizacji. Cele rewitalizacji zostały przedstawione opinii publicznej oraz potencjalnym partnerom.

W trakcie realizacji programu rewitalizacji nie zaplanowano realizacji projektów miękkich. Nie przeprowadzano także badania społeczności rewitalizowanego obszaru pod kątem kultury pracy, mobilności, przedsiębiorczości czy gotowości do zmian. Przy czasowym wysiedleniu mieszkańców remontowanych kamienic związanym z ich remontem nie planowano przemieszania ludności. Wszyscy dotychczasowi mieszkańcy mają powrócić do swoich mieszkań. Władze miasta nie brały pod uwagę potrzeby potencjalnych inwestorów oraz nie zastosowały żadnych zachęt i pakietów pomocowych dla przedsiębiorców.

Działania w płaszczyźnie urbanistycznej mają się przekładać bezpośrednio na realizację:

Celów społecznych:

- zwiększenie powierzchni mieszkaniowych,
- budowa lub remont infrastruktury społecznej,
- tworzenie bezpiecznego otoczenia,
- tworzenie otoczenia przyjaznego np. dla niepełnosprawnych.

Celów gospodarczych:

- rozbudowa infrastruktury technicznej,
- adaptacja pomieszczeń pod działalność gospodarczą.

Celów ochrony środowiska:

- termomodernizacja budynków,
- budowa i remont systemu kanalizacji.

W trakcie realizacji projektu rewitalizacji centrum miasta pewne zadania były zaplanowane jako zaspokojenie popytu na:

- edukacje – budowa ratusza,
- ofertę usługową – budowa ratusza,
- zwiększone zapotrzebowania na mieszkania – przebudowa kamienic komunalnych,
- poprawę infrastruktury drogowej.

W trakcie realizacji projektów zaplanowano poprawę infrastruktury zapewniającej bezpieczeństwo w formie:

- zastosowania monitoringu,
- zamontowania dodatkowego oświetlenia.

W trakcie planowania programu rewitalizacji źródła finansowania zostały określone w sposób mało precyzyjny. Jako źródła finansowania zaplanowano budżet własny gminy oraz wsparcie z funduszy UE. Nie rozpatrywano innych źródeł oraz instrumentów inżynierii finansowej ze względu na brak wykwalifikowanej kadry w urzędzie oraz brak zaufania do danego źródła czy mechanizmu. Wszystkie wnioski o dofinansowanie ze środków UE sporządzane były przez pracowników Biura Rozwoju i Inwestycji. Wszystkie aplikacje skończyły się przyznaniem dotacji. Ze środków unijnych uzyskano 60,11% dofinansowania.

W trakcie realizacji LPR nie powstawały opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań a wszystkie dotychczas etapy zakończyły się zgodnie z harmonogramem. Zrezygnowano z remontu jednej z kamienic ze względu na protest jednego z właścicieli mieszkań (właściciel nie zgodził się na przeprowadzkę do innego zaproponowanego na zamianę mieszkania oraz nie przyjął zaproponowanej kwoty na wykup lokalu).

Pracownicy UM biorący udział w LPR wskazali bariery w zarządzaniu procesem rewitalizacji:

- finansowe
- prawne
- rozproszenie struktury własności
- organizacyjne
- brak długofalowej polityki rewitalizacji
- brak wykształconej kadry, niewielka liczba osób zajmująca się wyłącznie rewitalizacją
- mały odzew mieszkańców w konsultacjach, brak zainteresowania ze strony wspólnot i spółdzielni, postawa roszczeniowa

System monitoringu i ewaluacji zaplanowany został w LPR oraz w procedurach zarządzania Projektem Rewitalizacji Centrum Miasta Zduńska Wola. W LPR określono wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania. Nie przeprowadzono jednak wstępnej oceny

jakości programu w odniesieniu do alternatywnych rozwiązań oraz sytuacji (ewaluacja ex-ante). Przebieg programu poddany jest stałemu monitoringowi, sporządzane są roczne raporty z monitoringu a także planowane jest przeprowadzenie ewaluacji ex-post po zakończeniu programu. Monitoring obejmował zgodność przebiegu prac z harmonogramem, zgodność wydatków z budżetem oraz analizę zmienności warunków zewnętrznych.

4.6. Przedbórz

Informacje o mieście

Przedbórz to małe miasto położone w południowo-wschodniej części województwa łódzkiego w powiecie radomszczańskim. Jest malowniczo położone nad rzeką Pilicą, na 124 km jej biegu, u podnóża Pasma Przedborsko-Małogoskiego (na terenie gminy znajduje się najwyższe wzniesienie województwa łódzkiego góra Fajne Ryba - 347 m n.p.m.). Powierzchnia miasta wynosi 6,13 km kw. Miasto zamieszkuje ok. 4.070 osób.

Przez miasto przebiega droga krajowa nr 42 z Końskich do Radomska oraz droga wojewódzka nr 742 – na północ do Piotrkowa Trybunalskiego przez Ręczno, na południe do Włoszczowy.

Aktualnie Przedbórz jest lokalnym centrum administracyjno- gospodarczym. Na terenie gminy zarejestrowanych jest aktualnie ponad 400 podmiotów gospodarczych, przy czym przeważają podmioty małe, o charakterze rodzinnym.

Swoją szansę Przedbórz upatruje w wykorzystaniu walorów turystycznych. Prawdziwym bogactwem Ziemi Przedborskiej są lasy, zajmujące ok. 54% jej powierzchni. W 1988 roku dla ochrony unikatowych walorów naturalnych gminy utworzono Przedborski Park Krajobrazowy zajmujący 16.640 ha (dodatkowe 14.940 ha stanowi tzw. otulina Parku). Na terenie miasta powstał zalew, nad którym rozbudowuje się infrastruktura turystyczna. Za zagospodarowanie przestrzeni wokół zbiornika w dniu 14.01.2013 miasto otrzymało Nagrodę Towarzystwa Urbanistów Polskich oddział w Łodzi w kategorii Przestrzeń w zieleni.

Założenia programu rewitalizacji

Granice obszaru rewitalizacji wyznaczono na podstawie analiz i badań przeprowadzonych dla potrzeb przygotowania LPR. Za strefę wymagającą rewitalizacji

uznano cały zabytkowy układ miasta oraz obszary turystyczno-rekreacyjne wzdłuż rzeki Pilicy. Są to obszary bardzo ważne ponieważ ich zagospodarowanie może spowodować rozwój miasta oraz przywrócenie wartości społecznych.

Jako czynnik determinujący wyznaczenie strefy rewitalizacji w Przedborzu uznano strefę społeczną. Degradacja społeczna jest znacznie większym problemem niż degradacja infrastruktury. Głównymi celami rewitalizacji w obszarze społecznym są:

- zahamowanie negatywnych zjawisk społecznych w mieście takich jak bezrobocie i patologie społeczne,
- stworzenie mieszkańcom nieograniczonego dostępu do instytucji kulturalnych,
- renowacja obiektów infrastruktury społecznej.

Planowane działania w tym obszarze to;

- przebudowa Domu Kultury w Przedborzu,
- renowacja Ratusza Miejskiego w Przedborzu¹⁸⁵.

W obszarze przestrzennym rewitalizacji wyodrębniono następujące cele:

- poprawa funkcjonalności ciągów komunikacyjnych,
- poprawa estetyki przestrzeni publicznej,
- odnowa historycznego wizerunku miasta,
- odnowa obiektów mieszkaniowych,
- modernizacja budynków użyteczności publicznej,
- stworzenie turystycznej marki miasta.

Głównym projektem, który miał być realizowany w obszarze przestrzennym jest rewitalizacja Parku Miejskiego.

W obszarze gospodarczym wyodrębniono następujące cele rewitalizacji:

- reaktywacja funkcji turystycznych miasta
- tworzenie warunków rozwoju drobnej przedsiębiorczości,

¹⁸⁵ Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Przedbórz na lata 2007-2013, Uchwała Rady Miejskiej w Przedborzu XXV/146/08 z dnia 20.05.2008, str. 58-73.

- tworzenie warunków lokalowych i infrastrukturalnych dla małej i średniej przedsiębiorczości,
- aktywizacja ludzi młodych.

Projektem realizowanym w tym obszarze jest przebudowa ulicy Mostowej w I etapie oraz rewitalizacja rynku wraz z otoczeniem w etapie II.

Przebieg programu rewitalizacji

Przedbórz jest małym miastem o ograniczonym budżecie. Z tego powodu zadania zawarte w programie rewitalizacji znalazły się tam głównie z powodu możliwości współfinansowania ich realizacji z funduszy zewnętrznych. Dlatego też nie wszystkie założenia LPR są realizowane.

Zarządzanie procesem rewitalizacji realizowane jest przez komórki organizacyjne urzędu gminy. W założeniach funkcje instytucji zarządzającej i koordynującej realizację LPR pełnić miał specjalnie powołany zespół pracowników. W praktyce wszystkie działania związane z realizacją inwestycji zawartych w LPR realizuje Referat Infrastruktury, Rolnictwa, Środowiska i Zamówień Publicznych. Pracownicy referatu są autorami LPR.

Decyzja o rozpoczęciu rewitalizacji podjęta została z pominięciem etapu inicjacji procesu rewitalizacji. Nie tworzone dokumentów obrazujących stan miasta. Przy planowaniu zakresu rewitalizacji nie brano pod uwagę zewnętrznych partnerów ze względu na brak zaufania do obcego podmiotu. Podobnie było z określeniem źródeł finansowania. Nie rozpatrywano innych źródeł ani mechanizmów poza środkami własnymi oraz wsparciem z funduszy UE. Powodem był brak zaufania do innych niż już sprawdzone form finansowania. Niemniej jednak inwestycje, które zrealizowano nie miały opóźnień a rozpoczęte są realizowane zgodnie z harmonogramem.

Największym problemem i barierą w realizacji LPR według pracowników odpowiedzialnych za realizację programu jest finansowanie inwestycji. Inne wskazane bariery to problemy z wykwalifikowanym personelem oraz problemy dotyczące struktury własności w rewitalizowanym obszarze.

Problemem jest tu brak wiedzy pracowników urzędu gminy na temat zasad realizacji procesu rewitalizacji tak aby przyniósł on wymierne efekty. Brak jest także środków

finansowych na powierzenie całości prac przygotowawczych oraz na zarządzanie programem zewnętrznemu operatorowi.

4.7. Radomsko

Informacje o mieście

Radomsko jest miastem w południowo zachodniej części województwa łódzkiego. Jest stolicą powiatu radomszczańskiego. Położone jest na Wyżynie Przedborskiej, nad rzeką Radomką. Powierzchnia miasta wynosi 51,43 km kw., a zamieszkuje je 47 947 mieszkańców (według danych z 31 grudnia 2012 r.)¹⁸⁶. Jest ósmym pod względem ludności i trzecim pod względem powierzchni miastem w województwie.

Dużym atutem miasta jest jego korzystne położenie geograficzne. Radomsko dzieli od Warszawy 190 km, od Łodzi 90 km, a od Katowic 105 km. Przez miasto przebiega linia kolejowa Katowice - Warszawa oraz trasa szybkiego ruchu, która niedługo stanie się częścią budowanej autostrady A-1 Cieszyn - Łódź - Gdańsk. Trasa szybkiego ruchu krzyżuje się tutaj z drogą Wrocław - Kielce. Przez Radomsko przebiega linia kolejowa nr 1: Warszawa – Skierniewice – Koluszki – Radomsko – Częstochowa – Zawiercie – Granica (Maczki), z odgałęzieniem do Łodzi Fabrycznej. Radomsko posiada bezpośrednie połączenia kolejowe z Warszawą, Łodzią, Piotrkowem Tryb, Skierniewicami, Częstochową, Katowicami, Gdańskiem

Radomsko jest dużym ośrodkiem przemysłu drzewnego z ponad 125-letnią tradycją. Dziś na terenie Radomska i najbliższej okolicy zarejestrowanych jest ponad 600 zakładów stolarskich, z których większość powstała po 1990 roku. Do największych zakładów stolarskich w Radomsku można zaliczyć Meble Radomsko Sp. z o.o. oraz Meble Sokół, a w najbliższej okolicy radomska Mebin, Meble Nems, Meble Krysiak oraz hurtownię akcesoriów do produkcji mebli firmę KORNER. Radomsko jest też dużym ośrodkiem przemysłu metalowego, maszynowego i szklarskiego.

¹⁸⁶ Urząd Statystyczny w Łodzi, Statystyczne Vademecum Samorządowca 2012, http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_lodzkie/portrety_gmin/radomszczanski/miasto_radomsko.pdf, (dostęp 25.07.2013)

Radomsko posiada duży obszar Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (ŁSEE). Obecnie w ŁSEE działa m.in.: fabryka szyb zespolonych firmy Press-Glas i firma Aquila, producent tektury. Firma JYSK we wrześniu 2010 r. zakończyła budowę dwóch zautomatyzowanych magazynów wysokiego składowania o wysokości 38 m każdy. Pod południową częścią Radomska (w dzielnicy Stobiecko Miejskie), znajdują się odkryte w latach 70 duże pokłady wód geotermalnych

Założenia programu rewitalizacji

Radomsko nie posiada Lokalnego Programu Rewitalizacji. Dokument został opracowany przez pracowników Urzędu Miasta, nie został jednak przyjęty przez Radę Miasta. Założenia do rewitalizacji miasta ujęte są w dokumencie o nazwie „Zintegrowany Program Rozwoju Lokalnego Miasta Radomsko na lata 2007 - 2013”. W dokumencie tym ujęto założenia programu rewitalizacji, zasięg terytorialny, zadania przewidziane do realizacji oraz sposoby ich finansowania. Okres programowania określono na lata 2007-2013. Na podstawie analizy sytuacji społecznej i gospodarczej wyznaczono terytorialnie 5 obszarów problemowych przeznaczonych do rewitalizacji. Zadania przeznaczone do realizacji podzielono na priorytety i cele¹⁸⁷.

Priorytet 1: Profil gospodarczy miasta.

- Cel 1: Zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej miasta – przewidziane do realizacji 16 zadań.
- Cel 2: Stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości, w szczególności poprzez aktywizację lokalnych przedsiębiorców – cel zawiera 3 zadania.
- Cel 3: Podejmowanie działań wspierających poprawę pozycji rynkowej lokalnego przemysłu – 3 zadania.

Priorytet 2: Ranga miasta w otoczeniu regionalnym i krajowym – 29 zadań.

- Cel 1: Aktywizacja potencjału intelektualnego poprzez rozwój różnych form edukacji adekwatnych do zmian społecznych i gospodarczych.
- Cel 2: Inicjowanie i wspomaganie rozwoju różnych form aktywności kulturalnych.

¹⁸⁷ Zintegrowany Program Rozwoju Lokalnego Miasta Radomsko na lata 2007 - 2013, <http://www.radomsko.pl/cms/miasto.php?kateg=4> (dostęp 15.10.2013)

- Cel 3: Tworzenie warunków do współpracy wielopodmiotowej na rzecz rozwoju miasta. .
- Cel 4: Tworzenie atrakcyjnych warunków zamieszkania.
- Cel 5: Kreowanie warunków rozwoju aktywności sportowo-rekreacyjnej mieszkańców.
- Cel 6: Wzbogacanie wizerunku miasta i jego promocja.

Przebieg programu rewitalizacji

Do tej pory zrealizowano tylko jeden projekt związany z rewitalizacją miasta. Jest to projekt „Rewitalizacja terenów przydworcowych w Radomsku” zrealizowany w ramach „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013”. Oś priorytetowa VI: Odnowa obszarów miejskich, działanie VI.1 Rewitalizacja obszarów problemowych.

Przedmiotem projektu była modernizacja, przebudowa budynku dawnej przychodni kolejowej oraz drogi o długości 390 mb wraz z wykonaniem obustronnego chodnika i przejściami dla pieszych oraz elementów sieci (teletechnicznej, deszczowej), oświetlenia. W ramach projektu wykonane zostały ponadto miejsca parkingowe oraz zatoki autobusowe i perony postojowe dla podróżnych. W wyniku projektowanej przebudowy i zmiany sposobu użytkowania istniejącego budynku dawnej przychodni kolejowej znajdującej się na terenach przydworcowych został on zaadaptowany na budynek strażnicy miejskiej.

W trakcie planowania i realizacji tego projektu nie zaplanowano żadnego systemu zarządzania rewitalizacją. Nie powołano zespołu planującego ani operatora rewitalizacji oraz pełnomocnika do spraw rewitalizacji. Realizacją projektu zajmował się Wydział Planowania, Realizacji Inwestycji i Infrastruktury Miejskiej, który jest powołany w Urzędzie Miasta do realizacji inwestycji miejskich. Na początku roku 2014 planowane jest opracowanie Zintegrowanego Programu Rozwoju Lokalnego Miasta Radomsko na lata 2014 – 2020.

W dokumencie tym planuje się ujęcie innych zadań przewidzianych do realizacji w ramach rewitalizacji centrum miasta. Planowane jest także powołanie zespołu zadaniowego, którego zadaniem będzie zarządzanie projektami związanymi z rewitalizacją.

Powodem niezrealizowania zadań zawartych w ZPRL 2007-2013 był przede wszystkim brak środków finansowych oraz realizacja przez gminę innych zadań niezwiązanych z rewitalizacją.

4.8. Piotrków Trybunalski

Informacje o mieście

Piotrków Trybunalski jest miastem na prawach powiatu położonym w centralnej Polsce, na zachodzie Równiny Piotrkowskiej. Jest drugim pod względem wielkości miastem w województwie łódzkim i 48 w Polsce. Powierzchnia miasta wynosi 67,24 km kw. Zamieszkałych przez 76717 mieszkańców (według danych z 31 marca 2011 r.).

Piotrków Trybunalski jest miastem o bardzo bogatej historii. Miasto jest uważane za kolebkę polskiego parlamentaryzmu. Było także siedzibą Trybunału Koronnego. Od XIX w. było ośrodkiem przemysłu, m.in. szklarskiego, włókienniczego, maszynowego.

Dzisiaj Piotrków to oprócz przemysłu maszynowego (m. in. FMG PIOMA S.A. należąca do Grupy Famur wraz z Pioma Odlewnia sp. z o.o., HÄRING – wytwarzającą części toczne dla takich koncernów jak Daimler AG, Bosch, Volkswagen-Audi, Polanik – firma produkująca sprzęt lekkoatletyczny, to także przemysł meblowy (Piotrkowska Fabryka Mebli), papierniczy, szklarski oraz włókienniczy (Sigmatex Sp. z o.o. produkująca dzianiny). Swoją siedzibę ma tutaj Emerson, potentat w produkcji papieru komputerowego. W południowej części miasta działa nowoczesny regionalny browar „Kiper” produkujący doceniane piwa różnego rodzaju. Działa tutaj także duża ilość lokalnych i regionalnych firm budowlanych czy deweloperskich. W mieście znajduje się ciekawy przykład obiektu handlowego - Galeria „Stary Areszt”, znajdująca się w budynkach dawnego aresztu – usytuowana w okolicach starego miasta. Ze względu na dogodne położenie miasta, wokół miasta powstało kilka rozbudowanych centrów logistycznych.

Piotrków Trybunalski stanowi ważny węzeł komunikacyjny. Przez miasto przebiegają drogi krajowe i międzynarodowe:

- Autostrada A1 (DK1, E75) Gdańsk – Toruń – Łódź – Piotrków Trybunalski – Częstochowa – Cieszyn – granica państwa

- droga krajowa nr 8 (E67) granica państwa – Kudowa-Zdrój – Wrocław – Piotrków Trybunalski – Warszawa – Białystok – Budzisko – granica państwa
- droga krajowa nr 12 granica państwa – Łęknica – Leszno – Kalisz – Piotrków Trybunalski – Radom – Lublin – Chełm – Dorohusk – granica państwa
- droga krajowa nr 91 Częstochowa – Radomsko – Piotrków Trybunalski – Głuchów

Przez Piotrków przechodzi: Linia kolejowa nr 1 - Warszawa – Koluszki – Piotrków Trybunalski – Lubliniec/Częstochowa – Katowice

Założenia programu rewitalizacji

Głównym celem LPR na lata 2007-2013 Piotrkowa Trybunalskiego jest kompleksowa odnowa przestrzenna gospodarcza i społeczna obszarów wyznaczonych do rewitalizacji¹⁸⁸.

Wyznaczony do rewitalizacji obszar obejmuje najważniejsze tereny miejskie zarówno pod względem historycznym jak i funkcjonalnym. Jest to Stare Miasto oraz zabudowa poza nim. Pilotażowo wyznaczono teren pofabryczny. Wyznaczony teren jest obszarem miasta, w którym uwidaczniają się szczególnie ostro problemy społeczne i ekonomiczne spowodowane upadkiem przemysłu. Jeśli działania rewitalizacyjne na tym terenie odniosą zamierzony skutek, zostaną wyznaczone inne tereny o podobnym charakterze.

Lokalny Program Rewitalizacji obejmuje następujące części miasta:

1. Stare Miasto i przylegające do niego obszary problemowe,
2. Strefa poprzemysłowa – niewielki kwartał bloków mieszkalnych czyli dawne osiedle przyfabryczne,
3. Osiedle Wyzwolenia – jedno z najstarszych osiedli w mieście.

W ramach LPR planowanych jest 18 projektów:

1. Trakt Wielu Kultur – uznany został za główny element programu turystycznego dla rewitalizowanego obszaru. Koncepcja traktu jest nawiązaniem do wielokulturowej przeszłości Piotrkowa Trybunalskiego.

¹⁸⁸ Lokalny Program Rewitalizacji Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2007-2013. Uchwała nr XXXVIII/682/09 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 24.06.2009, str. 60.

2. Utworzenie Centrum Informacji Turystycznej jako uzupełnienie projektu kluczowego, którym jest \Trakt Wielu Kultur.
3. Rewitalizacja Starego Miasta.
4. Projekt Turystyka Wspólna Sprawa czyli system szkoleń dla przedsiębiorców reprezentujących branżę turystyczną, gastronomiczną i hotelarską.
5. Łask – Łódź – Piotrków Trybunalski – ku demokracji, humanizmowi, wielokulturowości. Celem projektu jest propagowanie twórczości i kultury regionalnej.
6. Piotrkowskie Centrum Edukacji – Zamkowa 24.
7. Budowa nowego budynku Miejskiej Biblioteki Publicznej.
8. Przebudowa ulicy Jerozolimskiej, która ma na celu zapewnienie lepszej dostępności komunikacyjnej do dziedzictwa kulturowego Traktu Wieli Kultur.
9. Rozwój bazy edukacyjnej poprzez budowę hali sportowej przy Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 4.
10. Budowa kompleksu sportowego na terenie Zespołu Szkolno-Gimnazjalnego nr 1.
11. Utworzenie Ośrodka Działań Artystycznych.
12. Projekt aktywizacji osób niepełnosprawnych.
13. Program edukacyjno-korekcyjny dla sprawców przemocy.
14. Rozwój poradnictwa i terapii rodzin przeżywających trudności związanych z wychowaniem dzieci i młodzieży o szczególnych potrzebach wychowawczych w ramach działalności Ośrodka Interwencji Kryzysowej w Piotrkowie Trybunalskim.
15. Zdobywam Świat – program polegający na prowadzeniu kompleksowych zajęć wyrównawczych i wspierających rozwój uczniów klas IV, V szkół podstawowych w Piotrkowie Trybunalskim.
16. Kompleksowe zajęcia wyrównawcze dla uczniów piotrkowskich szkół gimnazjalnych. Projekt ten ma na celu wyrównanie szans edukacyjnych uczniów piotrkowskich szkół gimnazjalnych.
17. Zajęcia terapeutyczno-wspomagające dla niepełnosprawnych uczniów piotrkowskich szkół podstawowych.
18. Utworzenie Ośrodka Edukacji Artystycznej. Ośrodek ten będzie miał na celu poszerzenie oferty osiedlowych świetlic artystycznych.

Przebieg programu rewitalizacji

Inicjatorem procesu rewitalizacji w Piotrkowie Trybunalskim był Prezydent Miasta. Na etapie inicjacji procesu rewitalizacji podjęto współpracę z organizacjami społecznymi, które mogły być zainteresowane rewitalizacją. Były to wspólnoty mieszkaniowe oraz Regionalna Izba Gospodarcza jako platforma interesów lokalnych podmiotów gospodarczych. W etapie tym wykonano także szczegółową analizę możliwości finansowych miasta oraz Raport o Stanie Miasta. Lokalna społeczność miała możliwość zapoznać się z koncepcją rewitalizacji, która prezentowana była w lokalnych mediach, na stronach internetowych miasta.

Etap ustalenia zakresu rewitalizacji rozpoczęto od powołania wewnętrznego zespołu projektowego, w skład którego weszli przedstawiciele istniejących struktur Urzędu Miasta. Zespół ten został w następnym etapie przekształcony w operatora rewitalizacji. W trakcie rozpoznania uwarunkowań i możliwości realizacji programu rewitalizacji w odniesieniu do wszystkich zidentyfikowanych obszarów kryzysowych zespół projektowy brał pod uwagę:

- możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego oraz szanse mobilizacji lokalnego kapitału,
- sytuację prawną i strukturę własności nieruchomości,
- znaczenie (obecne i potencjalne) obszaru dla spójności i rozwoju całego miasta, społeczną ważność i znaczenie dla tożsamości miasta,
- dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze, znajdujące się na obszarach rozważanych do rewitalizacji.

W fazie tej prowadzono także badania postaw i oczekiwań społecznych co do kierunku zmian. Odbywało się to przez forum dyskusyjne na stronie internetowej urzędu.

W etapie opracowywania programu rewitalizacji dokonano identyfikacji potencjalnych partnerów i interesariuszy w działaniach rewitalizacyjnych. Wszystkim zainteresowanym podmiotom przedstawione zostały cele rewitalizacji. Odbyło się to poprzez debaty publiczne, informacje w mediach oraz na stronie internetowej urzędu. Istniała także możliwość składania indywidualnych propozycji projektów przez lokalne instytucje, wspólnoty, podmioty gospodarcze i osoby prywatne.

W celu lepszej koordynacji działań w etapie realizacji programu w Urzędzie Miasta wprowadzone zostały procedury przepływu informacji i koordynacji. Z operatorem współpracują wszystkie komórki organizacyjne urzędu, które mają wpływ na realizację programu.

Poza projektami urbanistycznymi w programie rewitalizacji zaplanowane zostały także projekty społeczne oraz projekty „miękkie”. Projekty te ukierunkowane były na aktywizację ekonomiczną mieszkańców, walkę z patologiami oraz szerzenie wiedzy wśród mieszkańców. Realizacja tych projektów poprzedzona była badaniem społeczności rewitalizowanego obszaru pod kątem przedsiębiorczości i gotowości do zmian. W planie jest także „przemieszczenie ludności” rewitalizowanych obszarów.

Dla właścicieli nieruchomości w obszarze poddanym rewitalizacji zastosowano zachętę do odnowy elewacji budynków. Ogłoszony został konkurs p.t. „Nowa elewacja”, w którym przewidziano nagrody finansowe dla właścicieli nieruchomości najładniej odnowionych. Miasto także dla zachęty dla potencjalnych inwestorów obniżyło czynsze w lokalach znajdujących się na „Trakcie wielu kultur”. Projekt „Traktu wielu kultur” został uznany za projekt sztandarowy rewitalizacji Piotrkowa Trybunalskiego.

Działania w płaszczyźnie urbanistycznej przekładały się bezpośrednio na realizację:
Celów społecznych:

- zwiększenie powierzchni mieszkaniowych,
- budowa lub remont infrastruktury społecznej,
- tworzenie bezpiecznego otoczenia,
- tworzenie otoczenia przyjaznego np. dla niepełnosprawnych.

Celów gospodarczych:

- rozbudowa infrastruktury technicznej,
- przygotowanie terenów inwestycyjnych.

Celów ochrony środowiska:

- termomodernizacji budynków,
- modernizacja infrastruktury z wykorzystaniem nowych technologii przyjaznych środowisku.

Wybór źródeł finansowania zdeterminowany był głównie możliwościami dofinansowania z funduszy UE. Przy planowaniu źródeł finansowania brano pod uwagę budżet własny miasta, środki unijne oraz dotacje i instrumenty dłużne. Nie rozpatrywano w żadnym przypadku realizowanych zadań ani Partnerstwa Publiczno Prywatnego, ani żadnych innych mechanizmów inżynierii finansowej. Głównymi powodami jakie stały na przeszkodzie aby zastosować PPP było brak wiedzy o tym mechanizmie finansowania oraz brak zaufania do formuły PPP.

Wnioski o dofinansowanie z funduszy UE sporządzane były przez komórkę wewnętrzną UM. Wszystkie wnioski złożone przez miasto skończyły się przyznaniem dofinansowania.

Wszystkie projekty, które zostały rozpoczęte zostały zrealizowane. Realizacja programu odbywała się zgodnie z przyjętym harmonogramem. Procedury przetargowe odbywały się bez zakłóceń.

W fazie planowania procesu rewitalizacji zaplanowano system monitorowania realizacji projektu. W systemie tym zaplanowane zostały w formie liczbowej wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania. Prowadzono także stały monitoring programu, który obejmował zgodność przebiegu prac z harmonogramem, zgodność wydatków z budżetem oraz analizę zmienności warunków zewnętrznych realizacji programu.

Pracownicy odpowiedzialni za realizację LPR wskazali na szereg barier, które ich zdaniem ograniczały proces rewitalizacji. Były to głównie bariery finansowe, prawne, rozproszenie struktury własności, mały odzew mieszkańców w trakcie konsultacji społecznych.

4.9. Poddębice

Informacje o mieście

Poddębice to miasto leżące nad Nerem w województwie łódzkim, w powiecie poddębickim. Jest siedzibą gminy miejsko-wiejskiej Poddębice. Powierzchnia miasta wynosi 5,89 kilometrów kwadratowych i według danych z 2012 roku zamieszkuje je 7808

mieszkańców. Stopa bezrobocia w powiecie poddębickim na koniec lipca 2013 roku wynosiła 15,1 %¹⁸⁹.

Poddębice położone są niezwykle malowniczo na wzniesieniu a wokół rozpościera się pierścień lasów, obejmujący powierzchnię 5 tys. hektarów. Lasy te stanowią zielone zaplecze rekreacyjne dla aglomeracji łódzkiej.

Niebagatelnym bogactwem Poddębic są złoża wód termalnych o właściwościach energetycznych i leczniczych, które w przyszłości zostaną wykorzystane na potrzeby związane z rehabilitacją i odnową biologiczną. Nowo wybudowany obiekt poddębickiego szpitala stanowić będzie Centrum Medyczno-Rehabilitacyjne. W pobliżu mieści się także ośrodek sportowy z otwartymi basenami, a w niedalekiej odległości kompleks wodny.

Przez miasto przebiega linia kolejowa nr 131 tzw. magistrala węglowa, łącząca Gdynię ze Śląskiem, na której znajduje się stacja kolejowa Poddębice. W Poddębicach krzyżują się drogi nr 72 Konin – Turek – Uniejów – Łódź – Brzeziny – Rawa Mazowiecka oraz droga wojewódzka nr 703 Porczyny – Poddębice – Stary Gostków – Łęczyca – Piątek – Łowicz. Na północ od miasta, przy drodze na Łęczycę, znajduje się węzeł drogowy Wartkowice ze zjazdem na autostradę A2, łączącą Poznań z Łodzią i Warszawą.

Założenia programu rewitalizacji

Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Poddębice na lata 2008-2015 wprowadzony został uchwałą Rady Miejskiej w Poddębicach nr XXIX/176/08 z dnia 14.11.2008 roku. Granice obszaru rewitalizacji wyznaczone zostały głównie w oparciu o kryterium odnoszące się do poziomu aktywności gospodarczej. Obszar rewitalizacji został wyznaczony w oparciu o więcej niż trzy kryteria wymagane w RPO Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013. Obszar ten obejmuje centrum miasta czyli Plac Kościuszki wraz z zabytkowym kościołem i przystankiem autobusowym. Drugim obszarem zakwalifikowanym do rewitalizacji jest park miejski wraz z zabytkowym pałacem.

¹⁸⁹ Powiatowy Urząd Pracy w Poddębicach, Informacja o stanie i strukturze bezrobocia w powiecie poddębickim, <http://www.puppoddebice.pl/plik,190,827,informacja-o-stanie-i-strukturze-bezrobocia-w-powiecie-poddebickim-na-koniec-m-ca-wrzesnia-2013-r.pdf> (dostęp 20.10.2013)

Głównym celem rewitalizacji miasta jest wyprowadzenie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego. Służyć temu mają następujące działania:

- poprawa infrastruktury technicznej oraz komunikacyjnej,
- zagospodarowanie wolnych przestrzeni,
- ochrona dziedzictwa kulturowego,
- poprawa infrastruktury społecznej,
- rozwój turystyki poprzez zagospodarowanie terenów pod rekreację i wypoczynek,
- sprzyjanie rozwijaniu aktywności gospodarczej.

Realizacja zaplanowanych działań powinna podnieść atrakcyjność miasta dla regionalnej i lokalnej społeczności oraz potencjalnego turysty. Przyczyni się do zmniejszenia niekorzystnych zjawisk społecznych i gospodarczych.

W LPR miasta Poddębice zaplanowano 10 projektów:

1. Restauracja i adaptacja do nowych funkcji pałacu z XVII w.
2. Kompleksowe zagospodarowanie parku przypałacowego oraz przywrócenie funkcji rekreacyjno-wypoczynkowej.
3. Adaptacja budynku Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego na potrzeby Teatru Integracji.
4. Budowa i modernizacja zespołu sportowo rekreacyjnego położonego przy ul. Mickiewicza.
5. Kompleksowe zagospodarowanie przestrzeni publicznej Placu Kościuszki oraz terenów przyległych.
6. Zagospodarowanie przestrzeni publicznej Osiedla 500-lecia.
7. Budowa i modernizacja infrastruktury komunalnej terenów rewitalizowanych.
8. Adaptacja zdegradowanego obszaru targowiska miejskiego na cele komunikacyjne.
9. Uzbrojenie terenów pod aktywność społeczno-gospodarczą we wschodniej części miasta.
10. Monitoring elektroniczny obszaru rewitalizowanego¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Poddębice na lata 2008-2015, str. 56-67.

Przebieg programu rewitalizacji

Inicjatorem rewitalizacji w Poddębicach był burmistrz. Sporządzenie Lokalnego Programu Rewitalizacji powierzono pracownikom urzędu gminy. Komórką, która odpowiedzialna była za przygotowanie rewitalizacji był Referat Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. W strukturze referatu znajduje się stanowisko do spraw funduszy krajowych i zagranicznych.

Urząd miasta udostępnił informacje dla mieszkańców co do planów i celów rewitalizacji miasta. Nie przeprowadzano jednak żadnych konsultacji społecznych w kwestii realizacji zadań. Gmina samodzielnie realizuje wszystkie projekty.

Za realizację LPR odpowiedzialny jest Burmistrz Poddębic a za zarządzanie realizacją poszczególnych projektów jest odpowiedzialny Referat Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. W trakcie realizacji programu zmodyfikowano sposób realizacji poszczególnych projektów. Połączono projekty III,V i X – adaptacja budynku Kościoła Ewangelickiego-Augsburskiego do funkcji Teatru Integracji oraz kompleksowe zagospodarowanie Placu Kościuszki a także monitoring elektroniczny rewitalizowanego obszaru. Te trzy projekty połączono w jeden o wspólnej nazwie - Rewitalizacja Centrum Poddębic. Zrezygnowano także z realizacji projektu o nazwie „Budowa i modernizacja zespołu sportowo-rekreacyjnego położonego przy ulicy Mickiewicza”.

W jedną całość połączono także projekt I i II czyli restaurację pałacu z XVII wieku oraz zagospodarowanie parku przypałacowego. Projekt ten pod nazwą „Kraina bez barier w Poddębicach – Rewitalizacja zespołu pałacowo-parkowego oraz nabrzeża Neru” złożony przez Gminę Poddębice realizowany jest w ramach Osi Priorytetowej VI - Odnowa obszarów miejskich, Działanie VI.1 - Rewitalizacja obszarów problemowych, umieszczony w Indykatorywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007 – 2013.

Realizacja projektów nie napotykała na poważne problemy. Zawarty został jeden aneks do umowy o realizację projektu rewitalizacji centrum miasta. Przedłużony w nim został termin realizacji inwestycji spowodowany złymi warunkami atmosferycznymi.

Finansowanie projektów zaplanowano szacunkowo. Finalne kwoty zmieniły się po podpisaniu umów z wykonawcami oraz po otrzymaniu dofinansowania poszczególnych zadań. Źródłami finansowania projektów był wkład własny gminy - 15% oraz środki Unii Europejskiej – 85%. Projekt pod nazwą „Kraina bez barier w Poddębicach – Rewitalizacja zespołu pałacowo-parkowego oraz nabrzeża Neru” współfinansowany był także z środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi. Dofinansowanie przyznano w ramach konkursu o dotacje na zadania z dziedziny Ochrona przyrody i krajobrazu w ramach Programu Priorytetowego: „Przyrodnicze perły województwa łódzkiego – program rewaloryzacji zabytkowych parków”. Dofinansowane zostało zadanie polegające na utworzeniu w parku w Poddębicach "Ogrodu Zmysłów" w ramach projektu "Kraina Bez Barier w Poddębicach - rewitalizacja zespołu pałacowo - parkowego oraz nabrzeża Neru".

Pracownicy urzędu gminy zwracają uwagę głównie na bariery finansowe, instytucjonalne (brak kompetentnych pracowników), oraz prawne.

3.10. Łask

Informacje o mieście

Gmina Łask zajmuje 146,9 km² leży w najdalej na zachód wysuniętej części województwa łódzkiego - Ziemi Sieradzkiej. Teren jej jest równinny, jedyne urozmaicenie stanowi dolina rzeki Grabi, dzieląca gminę na część południową i północną. Obszar ten, zamieszkały jest przez prawie 30 tys. ludzi, skupionych głównie w mieście Łask (około 20 tys.), które jest administracyjną stolicą regionu.

Miasto Łask jest ważnym węzłem komunikacyjnym zarówno dla ruchu samochodowego jak i kolejowego. Przez miasto przebiegają drogi:

- krajowa nr 14 Łódź - Wrocław (do Łodzi jest 35 km, do Wrocławia 200 km),
- krajowa nr 12 Łask - Piotrków Trybunalski (45 km),
S-8 - planowana trasa szybkiego ruchu łącząca Wrocław z Łodzią
- wojewódzka nr 473 z Łasku do Koła (90 km);
- wojewódzka nr 483 z Łasku do Częstochowy (90 km);

- nr wojewódzka nr 481 z Łasku do Wielunia (65 km)

Obszar gminy przecina kilka tras ruchu kolejowego m.in.: trasa z Warszawy przez Łódź do Kalisza i Wrocławia, mająca duże znaczenie dla ruchu osobowego, jak i magistrala kolejowa Śląsk-Porty, szczególnie ważna w przewozach towarowych, zaś w bezpośrednim sąsiedztwie (7 km) znajduje się duży węzeł kolejowy Zduńska Wola-Karsznice.

Przemiany lat 90-tych całkowicie zmieniły krajobraz gospodarczy gminy. Upadło wiele dużych firm, pojawił się jednak bardzo dynamicznie rozwijający się sektor prywatny, szczególnie w zakresie usług i handlu. Ogółem zarejestrowanych jest ponad 2100 podmiotów gospodarczych, z czego 150 to firmy zatrudniające więcej niż pięciu pracowników.

Od lat 50-tych ubiegłego wieku, z Łaskiem związane jest lotnisko wojskowe. Wiele inwestycji w ubiegłych latach powstało dzięki obecności wojska. Lotnisko znajdujące się w strukturach NATO, jest ogromną szansą dla całego regionu. Tereny miejskie posiadają dobrze rozwiniętą infrastrukturę techniczną, są zwodociągowane, posiadają stale rozbudowywaną sieć kanalizacyjną, a także oczyszczalnię ścieków spełniającą normy unijne. Miasto korzysta z głębinowych ujęć wód jurajskich bardzo dobrej jakości. W mieście istnieje sieć gazowa, do której sukcesywnie przyłączani są kolejni odbiorcy.

Z inicjatywy gminy w 1993 roku utworzono Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy, obejmujący ponad 350 ha cennych przyrodniczo terenów w Kolumnie. Prawie cała dolina Grabi, znajdująca się w obrębie gminy, należy do utworzonego w 1989 roku Obszaru Chronionego Krajobrazu Środkowej Grabi (1571 ha)¹⁹¹.

Założenia programu rewitalizacji

Lokalny Program Rewitalizacji dla Łasku na lata 2007-2013 został uchwalony przez Radę Miasta uchwałą nr. XVI/126/07 z dnia 19 grudnia 2007 roku. Głównym celem rewitalizacji miasta jest wyprowadzenie zdegradowanych ze stanu kryzysowego poprzez:

- poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej,

¹⁹¹ Uchwała nr XVI/126/07 rady miejskiej w Łasku z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie uchwalenia lokalnego programu rewitalizacji dla Łasku na lata 2007 - 2013

- zagospodarowanie terenów na cele wypoczynkowe i rekreacyjne,
- ochronę dziedzictwa kulturowego,
- aktywizacja gospodarcza.

Zasięg terytorialny rewitalizowanego obszaru wyznaczono w oparciu o analizę uwarunkowań mających wpływ na sytuację w mieście w zakresie zagospodarowania przestrzennego ale też i w sferze gospodarczej i społecznej.

Wyznaczono 9 obszarów przeznaczonych do rewitalizacji:

- Centrum miasta.
- Lewobrzeżna dolina rzeki Grabi
- Tereny atrakcyjne turystycznie położone pomiędzy Łaskiem a Kolumną oraz projektowanym zbiornikiem wodnym Zajączek.
- Zachodnia część miasta przy ulicy Kilińskiego.
- Ulice warszawska i Berlinga.
- Osiedle Stefana Batorego wraz z barakami położonymi na ulicy 9 maja.
- Tereny cennej zabudowy letniskowej w Kolumnie oraz tereny przy ulicy lipowej.
- Tereny po jednostce wojskowej w miejscowości Wiewiórczyn.
- Obszar osiedla Przylesie.

Realizacja założonych projektów w programie realizacji przyczyni się według władz miasta do:

- rozpoczęcia procesu przeistaczania się miasta w miejsce do wypoczynku i rekreacji,
- rozwoju małych i średnich podmiotów gospodarczych,
- ograniczenie bezrobocia,
- poprawę estetyki przestrzeni miejskiej,
- poprawę stanu środowiska naturalnego,
- ograniczenie patologii społecznych,
- poprawę stanu technicznego substancji mieszkaniowej i infrastruktury technicznej¹⁹².

¹⁹² Lokalny program rewitalizacji dla Łasku na lata 2007 – 201, str. 65

Przebieg procesu rewitalizacji

Proces rewitalizacji zainicjowany został przez burmistrza miasta. Do zdefiniowania obszarów kryzysowych powołano zespół złożony z urzędników oraz podmiotu zewnętrznego. Nie przeprowadzono audytu miejskiego. Jedynymi dokumentami obrazującymi stan miast były raporty tworzone na potrzeby analizy SWAT. Na etapie inicjacji procesu rewitalizacji nie podejmowano współpracy z żadnymi instytucjami społecznymi. Natomiast informacja o przystąpieniu do rewitalizacji została udostępniona mieszkańcom przy wykorzystaniu lokalnych mediów i spotkań z zainteresowanymi grupami mieszkańców.

Decyzja o rozpoczęciu rewitalizacji podjęta została jeszcze przed rozpoczęciem etapu pierwszego. Do zaprojektowania zakresu rewitalizacji powołany został zespół zewnętrzny. Zdecydowano się na powołanie zespołu zewnętrznego ze względu na brak kadry, która miałaby kwalifikacje do tworzenia projektów tego typu. Podmiot projektowy był w stałym kontakcie z pracownikami urzędu gminy. W skład zespołu projektowego weszli urbaniści, ekonomiści oraz eksperci w dziedzinie programów rewitalizacji. Zespół projektowy nie został przekształcony w operatora projektu.

W trakcie rozpoznania uwarunkowań i możliwości realizacji programu rewitalizacji w odniesieniu do wszystkich zidentyfikowanych obszarów kryzysowych zespół projektowy brał pod uwagę:

- możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego oraz szanse mobilizacji lokalnego kapitału,
- sytuację prawną i strukturę własności nieruchomości,
- znaczenie (obecne i potencjalne) obszaru dla spójności i rozwoju całego miasta, społeczną ważność i znaczenie dla tożsamości miasta,
- uwarunkowania społeczne – nastawienie lokalnej społeczności i jej skłonność do zmian, aktywność obywatelską.

Wybrane obszary rewitalizacji były konsultowane w komisjach rady miasta. Komisje uwag nie zgłaszały. Prowadzone były także badania oczekiwań społecznych w formie spotkań publicznych z mieszkańcami. Po wyznaczeniu obszarów przeznaczonych do rewitalizacji zaktualizowano MPZP.

Do zarządzania programem wyłoniony został operator zewnętrzny. Przy jego wyborze kierowano się głównie profesjonalizmem podmiotu oraz zaoferowaną ceną. Natomiast

wewnątrz urzędu nie powołano żadnej komórki organizacyjnej do kontaktów z operatorem zewnętrznym. Zastępca Burmistrza nadzorował pracę operatora w ramach swoich obowiązków służbowych. Pozostałe komórki organizacyjne urzędu współpracowały z operatorem zgodnie z zakresem swoich obowiązków.

Na etapie planowania programu rewitalizacji zespół projektowy dokonał identyfikacji potencjalnych partnerów i interesariuszy. Przy identyfikacji kierowano się zakresem zadań oraz możliwościami pozyskiwania funduszy przez potencjalnych partnerów. W etapie tym przedstawiono opinii publicznej cele rewitalizacji poprzez spotkania z mieszkańcami planowanych do rewitalizacji obszarów oraz informacje w lokalnych mediach. Lokalne instytucje oraz osoby prywatne miały możliwość składania propozycji projektów.

Przy wyborze projektów kierowano się głównie ich wykonalnością czyli możliwością zapewnienia finansowania oraz możliwościami organizacyjnymi. Lokalny Program Rewitalizacji został zintegrowany z innymi dokumentami programowymi gminy:

- MPZP,
- gminny program ochrony środowiska, zawierający gminny plan gospodarki odpadami,
- Strategia Rozwoju Gminy,
- Plan Rozwoju Lokalnego.

W trakcie realizacji programu ze względu na wybór operatora zewnętrznego nie wprowadzano przepływu informacji i koordynacji działań. Współpraca operatora z komórkami organizacyjnymi urzędu gminy miała charakter nieformalny. Poszczególne komórki organizacyjne współpracowały z operatorem w zakresie:

- referat pozyskiwania funduszy – wyszukiwanie konkursów i programów pomocowych,
- referat zamówień publicznych – przygotowanie i przeprowadzanie przetargów,
- referat promocji miasta – promocja działań rewitalizacyjnych,
- referat gospodarki nieruchomości – przygotowanie terenów do sprzedaży,
- referat inwestycji i remontów – przygotowanie dokumentacji do inwestycji.

W trakcie rewitalizacji Łasku stworzone zostały także projekty społeczne. Projekty „miękkie” ukierunkowane były głównie na walkę z patologiami społecznymi.

W trakcie realizacji programu nieregularnie badano potrzeby potencjalnych inwestorów. Zastosowano także nieliczne zachęty dla dotychczasowych i potencjalnych inwestorów. Było to:

- zwolnienie właścicieli kamienic przy Placu 11 Listopada, którzy podjęli się remontu swoich nieruchomości z opłat za zajęcia pasa drogowego,
- organizacja targów i festynów,
- wspólne przedsięwzięcia gospodarcze samorządu i biznesu.

Za projekt flagowy rewitalizacji Łasku uznana została rewitalizacja Placu 11 Listopada. Plac ten jest reprezentacyjną częścią miasta. Położony jest w bezpośrednim sąsiedztwie Sanktuarium Matki Bożej Łaskiej i odwiedzany jest przez coraz większą liczbę osób.

Działania w sferze urbanistycznej przekładały się bezpośrednio na realizację:

Celów społecznych:

- tworzenie bezpiecznego otoczenia
- przeznaczenie rewitalizowanej kamienicy na obiekt kulturalny (interaktywne muzeum).

Celów gospodarczych:

- rozbudowa infrastruktury technicznej
- przygotowanie terenów inwestycyjnych

Celów ochrony środowiska:

- termomodernizacji budynków
- zwiększeniu terenów biologicznie czynnych (zielonych)
- modernizacja infrastruktury z wykorzystaniem nowych technologii przyjaznych środowisku.

Potencjał rewitalizowanego obszaru został wykorzystany poprzez zagospodarowanie terenu powojkowego w Wiewiórczynie na działalność gospodarczą. W centrum miasta zamieniono funkcję jednej z zabytkowych kamienic z mieszkalnej na kulturalno-edukacyjną tworząc muzeum. Realizowane w ramach rewitalizacji projekty miały między innymi zaspokoić popyt na edukację, ofertę usługową, poprawę infrastruktury drogowej oraz poprawę infrastruktury zapewniającej bezpieczeństwo (zastosowanie monitoringu, zamontowanie dodatkowego oświetlenia). Realizacja projektów miała na celu także poprawę

stanu ochrony środowiska naturalnego poprzez budowę sieci gazowej oraz rozbudowę i remont istniejącej sieci kanalizacyjnej.

Finansowanie projektów w ramach LPR odbywało się na zasadach dostępności środków zewnętrznych oraz finansowania z funduszy własnych gminy. W trakcie planowania programu rewitalizacji nie określano precyzyjnie źródeł finansowania. Decyzje o wyborze źródeł finansowania podejmował urząd gminy. W trakcie planowania rozpatrywano jako źródła finansowania budżet miasta, Fundusz Ochrony Zabytków, Fundusz Ochrony Środowiska, Fundusz Termomodernizacji oraz środki unijne. Jedynym instrumentem finansowym z którego skorzystano były dotacje. Planowano także zastosowanie mechanizmu JESSICA, jednak nie udało się go zastosować ponieważ w województwie łódzkim Inicjatywa nie została wprowadzona. Powodem niezastosowania innych instrumentów inżynierii finansowej była rozproszona struktura własności, brak odpowiedniej wiedzy, brak zaufania do danej formy finansowania oraz brak zaufania do potencjalnych partnerów prywatnych.

Dokumenty aplikacyjne o środki unijne sporządzane były przez podmiot zewnętrzny. Nie wszystkie aplikacje zakończyły się przyznaniem dofinansowania. Powodem była tu duża konkurencja wśród podmiotów starających się o wsparcie z funduszy unii. Jednak z funduszy unijnych sfinansowanych zostało 85% kosztów programu rewitalizacji.

Wszystkie projekty, które zostały zrealizowane do końca 2013 roku realizowane były zgodnie z założeniami czasowymi. Nie wszystkie projekty jednak zostały zrealizowane. Powodem tego był brak możliwości pozyskania środków finansowych oraz wprowadzenia tzw. „wskaźnika Rostkowskiego” uniemożliwiającego zaciągania kredytów.

Oficjalne podsumowania Lokalnego Programu Rewitalizacji Łasku nastąpić ma na początku 2014 roku. Władze gminy postanowiły, że raport końcowy sporządzony zostanie przez komórki organizacyjne urzędu gminy, które brały udział w realizacji programu. W trakcie realizacji programu nie zaplanowano systemu monitoringu i ewaluacji oraz nie wyznaczono wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. W trakcie przebiegu rewitalizacji monitorowana była tylko zgodność przebiegu prac z harmonogramem.

W trakcie realizacji programu stwierdzono, że najczęstszymi barierami w zarządzaniu procesem rewitalizacji były:

- bariery finansowe,

- słabe wykorzystanie formuły PPP, brak wykształconej,
- brak długofalowej polityki rewitalizacji,
- brak wykształconej kadry, niewielka liczba osób zajmująca się wyłącznie rewitalizacją,
- mały odzew mieszkańców w konsultacjach, brak zainteresowania ze strony wspólnot i spółdzielni oraz postawa roszczeniowa.

Rozdział IV

Porównanie opisanych miejscowości.

W rozdziale IV opisany zostały studia przypadku dotyczące przebiegu procesu rewitalizacji w losowo wybranych 10 miastach województwa łódzkiego. Są to miasta duże (Piotrków Trybunalski), miasta średnie (Zgierz, Kutno, Sieradz, Zduńska Wola, Radomsko, Łask) oraz małe (Krośniewice, Poddębice, Przedbórz). We wszystkich tych miastach uchwalony został Lokalny Program Rewitalizacji.

Do badania użyto scenariusza wywiadu pogłębionego. Scenariusz opracowany został na podstawie ogólnego modelu organizacji i zarządzania procesem rewitalizacji na poziomie lokalnym z uwzględnieniem istniejących w Polsce uwarunkowań. Model ten opracowany został przez Instytut Rozwoju Miast w Krakowie w ramach projektu badawczego pt. *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*. Scenariusz zawierał 100 pytań zamkniętych, otwartych oraz półotwartych. Pytania zamknięte dotyczyły występowania danych działań określonych w modelu występujących w trakcie realizacji LPR. Pytania te oraz odpowiedzi zawarte zostały w tabeli w części dotyczącej opisu ilościowego badań.

Porównanie jakościowe badanych miejscowości.

Liczba mieszkańców w badanych miastach waha się w przedziale od 4070 Przedbórz do 77000 (Piotrków Trybunalski)¹⁹³. We wszystkich miastach wskaźnik stopy bezrobocia kształtuje się na poziomie 12,8 % w powiecie sieradzkim do 17,3 % w powiecie zgierskim przy średniej dla województwa Łódzkiego 13,2%¹⁹⁴.

Badane miasta mają najczęściej charakter usługowo-rolniczy z niewielkim udziałem przemysłu (Sieradz, Zduńska Wola, Łask, Krośniewice, Przedbórz, Poddębice, Radomsko, Kutno). Miasta powiatowe pełnią także funkcje administracyjne. Nie są to także miasta typowo turystyczne i nie posiadają dobrze rozwiniętej infrastruktury turystycznej. Wszystkie badane miasta są dobrze skomunikowane przez swoje położenie przy drogach krajowych i wojewódzkich zarówno ze stolicą województwa jak i z innymi dużymi ośrodkami jak

¹⁹³ Informacje na temat ilości ludności w poszczególnych miastach pochodzą z danych zebranych w trakcie wywiadu.

¹⁹⁴ Informacje o stopie bezrobocia w maju 2014 roku pochodzą ze strony internetowej Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi, <http://www.wup.lodz.pl/index.php/statystyka?view=details>, (dostęp 15.06.2014)

Warszawa, Wrocław, Poznań. Niektóre z badanych miast położone są także przy głównych liniach kolejowych kategorii magistralnej (Kutno, Krośniewice), pierwszorzędnej (Sieradz, Zduńska Wola, Łask, Piotrków Trybunalski, Zgierz, Radomsko).

Najczęściej występujące na terenie opisanych miast obszary zdegradowane to obszary typu:

- historyczne centra miast – wszystkie miasta
- przemysłowego – Zgierz, Kutno, Sieradz, Zduńska Wola, Piotrków Trybunalski,
- mieszkaniowego – Zgierz, Kutno, Sieradz, Zduńska Wola, Piotrków Trybunalski, Łask,
- pokolejowego – Krośniewice, Sieradz, Zduńska Wola, Łask,
- powojkowego – Zgierz, Sieradz, Łask,
- rekreacyjnego – Przedbórz.

Osoby odpowiedzialne za realizację programów rewitalizacji wskazały główne bariery rozwoju w swoich miastach. Są to najczęściej:

- bezrobocie,
- braki w infrastrukturze technicznej komunalnej (wodociągowej, kanalizacyjnej, energetyki ciepłej, gospodarki odpadami),
- braki w infrastrukturze technicznej transportu,
- niekontrolowane rozprzestrzenianie się zabudowy mieszkaniowej, usługowej itp.

Poza tym wymieniane zostało zubożenie społeczne, rozproszenie struktury własności oraz kryzys ekonomiczny.

Założenia programu rewitalizacji we wszystkich dziewięciu miastach są podobne. Rewitalizacja powinna prowadzić do odnowienia obszarów problemowych, przywrócenia funkcji rekreacyjnych i turystycznych, ożywienia ekonomicznego i społecznego rewitalizowanych obszarów. Nigdzie jednak nie założono, że rewitalizacja prowadzić powinna do efektu mnożnikowego czyli że zrewitalizowany obszar stanie się lokomotywą dla większego obszaru a pozytywne efekty rewitalizacji rozprzestrzenią się na obszary całego miasta.

Nigdzie nie zakładano także efektu synergii rozwoju kiedy to realizacja kilku projektów realizowanych wspólnie przez różne podmioty zainteresowane rewitalizacją pozwoliłoby zmniejszyć koszty oraz wykorzystać zasoby poszczególnych interesariuszy do realizacji wszystkich projektów a co za tym idzie do kompleksowego rozwoju miasta. Pozwoliłoby to osiągnąć efekty nieproporcjonalnie większe w porównaniu z sytuacją, gdy każdy z podmiotów działa oddzielnie.

We wszystkich badanych miastach cele rewitalizacji są podobne. Są to przede wszystkim:

1. W obszarze przestrzennym:
 - zachowanie dziedzictwa historycznego rewitalizowanego obszaru,
 - polepszenie wizerunku miasta,
2. W obszarze gospodarczym:
 - tworzenie warunków lokalowych i infrastrukturalnych dla rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości;
 - reaktywacja funkcji rekreacyjno – turystycznych na terenie miasta,
 - aktywizacja ludzi młodych;
 - zwiększenie atrakcyjności rewitalizowanego obszaru dla potencjalnych inwestorów,
3. W obszarze społecznym:
 - zahamowanie negatywnych tendencji społecznych w mieście - bezrobocie, patologii społecznych,
 - poprawa stanu bezpieczeństwa publicznego,
 - zapewnienie mieszkańcom wysokiego poziomu życia oraz stworzenie warunków do rozwoju.

W każdym z analizowanych miast jednym z celów rewitalizacji była także renowacja budynków znajdujących się w posiadaniu miasta.

Cele te są ogólnikowe i oczywiste. Brakuje uszczegółowienia celów rewitalizacji. Pozwoliłoby to na lepsze zdefiniowanie poszczególnych zadań jakie będą realizowane w trakcie rewitalizacji.

Przebieg procesu rewitalizacji w poszczególnych miastach przeanalizowany został zgodnie z wspomnianym modelem rewitalizacji miast zaprezentowanym w pracy wydanej

przez Instytut Rozwoju Miast w Krakowie. W modelu tym proces rewitalizacji podzielony został na pięć etapów:

1. Inicjacja procesu rewitalizacji.
2. Ustalenie zakresu rewitalizacji.
3. Planowanie programu rewitalizacji.
4. Realizacja programu rewitalizacji.
5. Finalizacja.

Pierwszy etap bez względu na założenia programu rewitalizacji oraz na wielkość miasta przebiegał w podobny sposób we wszystkich miastach. Inicjatorem rewitalizacji w każdym przypadku był prezydent lub burmistrz miasta. Przed podjęciem tej decyzji w żadnym z badanych miast nie przeprowadzono audytu miejskiego. Definiowanie obszarów kryzysowych odbyło się na podstawie analiz przeprowadzonych przez doraźnie powołane zespoły wewnątrz urzędów miast (Kutno i Łask) lub urzędników. Kryteria jakimi się kierowano przy definiowaniu obszarów, które należy zrewitalizować to przede wszystkim konieczność renowacji obszarów o dużym znaczeniu historycznym czy kulturowym, stan własności w rozważanym obszarze oraz możliwości finansowe budżetów miast. W Zgierzu oraz Piotrkowie Trybunalskim wsparto się raportem o stanie miasta. W tym etapie samorządy podjęły także współpracę z instytucjami społecznymi w sprawie ustalenia zakresu rewitalizacji. Współpracę taką podjęły Zgierz, Kutno, Sieradz i Piotrków Trybunalski. Polegała ona na konsultacjach z mieszkańcami, wspólnotami mieszkaniowymi, lokalnymi stowarzyszeniami działającymi w danym mieście. Urząd miasta w Sieradzu przeprowadził także konsultacje z instytucjami działającymi w obszarze przewidywanej rewitalizacji, które mogły by stać się uczestnikiem programu rewitalizacji takimi jak starostwo powiatowe oraz podległe mu instytucje jak muzeum okręgowe oraz Parafia p.w. Wszystkich Świętych w Sieradzu oraz Zgromadzenie Sióstr Urszulanek. Jako oddzielną instytucję do konsultacji zaproszono także Sieradzkie Centrum Kultury.

Poza Przedborzem lokalnej społeczności udostępniano informacje o przystąpieniu do programu rewitalizacji. Wykorzystano w tym celu przede wszystkim lokalne media, strony internetowe urzędów miast oraz organizowano spotkania z mieszkańcami. Zorganizowano także konsultacje społeczne. Konsultacje te nie spotkały się jednak z dużym zainteresowaniem mieszkańców. Sytuacja taka zminimalizowała wpływ mieszkańców na kierunek programu rewitalizacji.

Dużym błędem popełnianym przez samorządy w tym etapie rewitalizacji jest podejmowanie formalnej decyzji o przystąpieniu do rewitalizacji bez dogłębnej wiedzy

o stanie miasta. Przed podjęciem takiej decyzji konieczne jest przeprowadzenie działań zmierzających do dokładnego poznania stanu w jakim znajduje się miasto oraz z jakimi problemy przyjdzie rozwiązać podczas rewitalizacji.

Etap drugi czyli ustalenie zakresu rewitalizacji polegał na wyznaczeniu obszarów, które powinny zostać poddane procesowi rewitalizacji oraz powołaniu zespołu, który zaprojektowałby program rewitalizacji.

Na 9 miast w 7 z nich powołany został wewnętrzny zespół projektowy, w Zgierzu wewnętrzny zespół wsparty został grupą badawczą z Politechniki Łódzkiej, natomiast zespół zewnętrzny został powołany w Łasku. Za wybraniem wewnętrznego zespołu projektowego przemawiały głównie koszty powołania zespołu zewnętrznego. Zespoły wewnętrzne składały się z pracowników urzędu, którzy zadania związane z rewitalizacją wykonywali równolegle do wykonywania swoich regulaminowych obowiązków służbowych. W przypadku Łasku wybór zewnętrznego zespołu spowodowany był brakiem wykwalifikowanej kadry wewnątrz urzędu. W przypadku sporządzenia dokumentu Lokalnego Programu Rewitalizacji w Sieradzu, Łasku i Krośniewicach zdecydowano się powierzyć jego opracowanie firmie zewnętrznej. Pozostałe programy sporządzone zostały przez zespoły wewnętrzne.

W skład zespołów projektowych wchodził przede wszystkim urzędnicy z poszczególnych komórek organizacyjnych urzędów miast. Najczęściej byli to pracownicy komórek odpowiedzialnych za rozwój miasta, planowanie przestrzenne, obsługę prawną i finansową. W przypadku Krośniewic, Kutna i Zduńskiej Woli w skład zespołu wchodził także politycy. W Zgierzu w skład zespołu powołani zostali także urbaniści i architekci z Politechniki Łódzkiej.

W trakcie rozpoznania uwarunkowań i możliwości realizacji programu rewitalizacji w odniesieniu do wszystkich zidentyfikowanych obszarów kryzysowych zespół projektowy brał pod uwagę:

- możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego oraz szanse mobilizacji lokalnego kapitału,
- sytuację prawną i strukturę własności nieruchomości,
- znaczenie (obecne i potencjalne) obszaru dla spójności i rozwoju całego miasta, społeczną ważność i znaczenie dla tożsamości miasta,
- uwarunkowania społeczne – nastawienie lokalnej społeczności i jej skłonność do zmian, aktywność obywatelską (poza Piotrkowem Trybunalskim),

- dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze, znajdujące się na obszarach rozważanych do rewitalizacji (poza Łaskiem).

W żadnym z miast nie brano pod uwagę uwarunkowań politycznych. Urzędnicy zajmujący się programami rewitalizacji nie stwierdzili nacisków ze stron lokalnych polityków co do zakresu i sposobu przeprowadzenia rewitalizacji. Poza Sieradzem, Zduńską Wolą oraz Przedborzem przed przyjęciem uchwały o przystąpieniu do rewitalizacji Lokalny Program Rewitalizacji konsultowany był w komisjach stałych rady miasta. W żadnym przypadku komisje nie zgłaszały uwag do LPR. W Radzie Miasta Kutna powołana została komisja do spraw rewitalizacji złożona z przedstawicieli wszystkich sił politycznych reprezentowanych w radzie miasta.

Na tym etapie w Zgierzu, Kutnie, Sieradzu, Zduńskiej Woli i Łasku prowadzone były także badania postaw i oczekiwań społecznych wobec rewitalizacji. Badania te miały formę ankiety skierowanej do mieszkańców miast. W Łasku i Sieradzu organizowane były także spotkania z mieszkańcami. W Zgierzu powstała także strona internetowa dedykowana rewitalizacji. W pozostałych miastach informacje na temat LPR prezentowane były na stronach urzędów miast.

Przed przystąpieniem do realizacji programów rewitalizacji w poszczególnych miastach zostały powołane zespoły wdrażające program. W Zgierzu, Sieradzu i Piotrkowie Trybunalskim zespół projektowy przekształcony został w operatora programu. W Krośniewicach, Łasku, Zduńskiej Woli zespoły projektowe zostały rozwiązane. Operatorem programu stał się urząd miasta poprzez istniejące struktury. W Zduńskiej Woli w początkowym okresie było to Biuro Rozwoju i Inwestycji. Rozwiązanie to jednak nie spełniało oczekiwań organizacyjnych. W 2013 roku powołany został Zespół ds. Wdrażania i Koordynacji Lokalnego Programu Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Zduńskiej Woli. W Przedborzu, najmniejszym badanym mieście, nie wyznaczano osób odpowiedzialnych za rewitalizację. Funkcję operatora pełni praktycznie cały urząd. W Łasku w chwili pozyskania środków na dany projekt określone komórki organizacyjne urzędu otrzymywały zadania związane z realizacją inwestycji. Jedynym miastem, które zdecydowało się powierzyć zarządzanie programem rewitalizacji podmiotowi zewnętrznemu było Kutno. Jako operator zewnętrzny rewitalizacji wybrano firmę HASKEŁ Sp. z o. o., która była twórcą Lokalnego Programu Rewitalizacji miasta. Przy wyborze kierowano się tym, że podmiot ten posiada szeroką wiedzę o problemach miasta nabytą w trakcie tworzenia LPR. Niemniej jednak po analizie możliwości powierzenia zarządzania procesem rewitalizacji pod kątem prawnym, wycofano się z tego rozwiązania. Władze miasta uznały także, iż jest to rozwiązanie zbyt

kosztowne. W związku z tym powołany został wewnętrzny zespół do spraw rewitalizacji oraz pełnomocnik prezydenta miasta do spraw rewitalizacji.

W miastach, w których zdecydowano się na wewnętrzny podmiot zarządzający rewitalizacją fakt ten motywowany był brakiem środków finansowych oraz brakiem zaufania do podmiotu zewnętrznego.

Przy powoływaniu członków wewnętrznych komórek do spraw rewitalizacji kierowano się przede wszystkim doświadczeniem i umiejętnościami organizatorskimi.

W Zgierzu, Krośniewicach, Kutnie powołano także pełnomocnika prezydenta/burmistrza do spraw rewitalizacji. W Sieradzu obowiązki pełnomocnika pełni jeden z zastępców prezydenta miasta. Główną funkcją pełnomocników do spraw rewitalizacji była funkcja kontrolna i koordynacyjna.

W następnym etapie, planowania programu rewitalizacji, w badanych miastach wyznaczone zostały cele rewitalizacji oraz wyłonione zostały konkretne projekty przeznaczone do realizacji.

W Krośniewicach, Kutnie, Sieradzu, Zduńskiej Woli, Piotrkowie Trybunalskim i Łasku sformułowane cele zostały przedstawione opinii publicznej oraz potencjalnym partnerom programu rewitalizacji. Sposób w jakie zostały one przedstawione to przede wszystkim informacje w lokalnych mediach oraz na stronach internetowych urzędów miast a także konsultacje społeczne organizowane w UM i spotkania z mieszkańcami obszarów planowanych do rewitalizacji w terenie. W Sieradzu odbyła się także debata publiczna w sprawie rewitalizacji Rynku Praskiego i przyległych ulic. W żadnym z analizowanych miast nie zdecydowano się na powołanie społecznej rady do spraw rewitalizacji.

W Krośniewicach, Kutnie, Sieradzu, Zduńskiej Woli, Piotrkowie Trybunalskim i Łasku w fazie planowania programu rewitalizacji istniała możliwość składania propozycji projektów przez lokalne instytucje, wspólnoty, firmy oraz prywatne osoby. Przy wyborze zgłoszonych projektów kierowano się przede wszystkim wykonalnością oraz możliwością zapewnienia finansowania i możliwościami organizacyjnymi. Pozostałe kryteria to:

- adekwatność względem zakładanych celów,
- bariery utrudniające ich realizację,
- wpływ realizacji projektu na osiągnięcie celów programu,
- innowacyjność – zastosowanie kreatywnych, nowszych i lepszych niż tradycyjne rozwiązań.

W etapie planowania wyłonić należy także partnerów i interesariuszy programu rewitalizacji.

W każdym z miast przeanalizowano możliwość przystąpienia do programu potencjalnych partnerów prywatnych. Jednak w żadnym z miast współpraca taka nie doszła do skutku. Głównym powodem braku współpracy z podmiotami prywatnymi był brak zaufania do „obcego” partnera oraz bariery prawne współpracy. W Sieradzu do programu przystąpiły: starostwo powiatowe, parafia pw. Wszystkich Świętych oraz Zgromadzenie Sióstr Urszulanek. Obiekty użytkowne przez tych partnerów są integralną częścią sieradzkiej starówki i zostały objęte programem rewitalizacji.

Po zakończeniu procesu planowania Lokalnego Programu Rewitalizacji kolejnym etapem jest proces realizacji programu rewitalizacji.

W trakcie realizacji niezwykle ważne jest zarządzanie programem. Stosowanie w praktyce zasad zarządzania projektami, wraz z odpowiednio dobranymi narzędziami, wpływa na ograniczenie ryzyka niepowodzenia podjętego przedsięwzięcia. Po ustaleniu zakresu i celów rewitalizacji oraz powołaniu operatora wyposażonego w odpowiednie obowiązki i uprawnienia należy wdrożyć procedury współpracy, przepływu informacji i koordynacji pomiędzy operatorem i pozostałymi komórkami urzędu oraz uczestnikami programu.

W miastach gdzie nie tworzone oddzielnego biura operatora nie wprowadzano takich procedur ponieważ komórki organizacyjne współpracują ze sobą na zasadach określonych w regulaminach urzędów. W przypadku Kutna gdzie powołany został operator zewnętrzny do koordynacji z urzędem powołany został pełnomocnik prezydenta do spraw rewitalizacji. Jedynym miastem, w którym formalnie wprowadzono zasady zarządzania projektem jest Zduńska Wola. Procedury te opisane zostaną w rozdziale VII.

Realizacja programu rewitalizacji odbywa się nie tylko na płaszczyźnie urbanistycznej ale także na płaszczyźnie społecznej i ekonomicznej. Wraz z rewitalizacją substancji urbanistycznej w Zgierzu, Kutnie Piotrkowie Trybunalskim i Łasku stworzone zostały projekty społeczne, które zostały wpisane do programu rewitalizacji. We wszystkich badanych miastach poza Przedborzem realizowane były projekty „miękkie” ukierunkowane przede wszystkim na:

- aktywizację ekonomiczną,
- walkę z patologiami,
- szerzenie wiedzy wśród mieszkańców.

W celu właściwego przeprowadzenia rewitalizacji w sferze społecznej tylko w Piotrkowie Trybunalskim i Łasku przeprowadzono badania lokalnej społeczności pod kątem przedsiębiorczości i gotowości do zmian. W pozostałych przypadkach społeczność lokalna objęta programem rewitalizacji nie była badana. W Sieradzu, Kutnie, Piotrkowie i Łasku planowano działania mające na celu „przemieszczenie się ludności” rewitalizowanego obszaru (napływ bogatszej ze względu na wzrost atrakcyjności obszaru ale też zatrzymanie biedniejszej poprzez odpowiednie działania gminy). Działania te to przede wszystkim uwzględnienie w projektach mniejszych mieszkań oraz pozostawienie pewnej ilości mieszkań komunalnych i socjalnych w zasobach miasta.

Aby rewitalizacja przyniosła spodziewane efekty należy przeprowadzić analizę rewitalizowanego obszaru pod kątem znaczenia obszaru dla spójności i rozwoju całego miasta. Takiej analizy dokonano jednak tylko w Krośniewicach i Łasku. Władze miasta badały nieregularnie potrzeby potencjalnych inwestorów. W Zgierzu, Kutnie, Piotrkowie Trybunalskim i Łasku zostały zastosowane zachęty i pakiety pomocowe dla przedsiębiorców dotychczasowych i potencjalnych:

- niższe ceny najmu lokali miejskich,
- informatory o gospodarce lokalnej,
- organizacja targów, festynów itp.,
- kreowanie marki lokalnej,
- przygotowanie terenów inwestycyjnych,
- rozwój infrastruktury materialnej.

W Piotrkowie Trybunalskim ogłoszony został konkurs pod nazwą „Nowa elewacja” na odnowienie frontów budynków w rewitalizowanym obszarze. Dla zwycięzców przewidziane zostały nagrody co miało skłonić właścicieli budynków do odnowy elewacji.

We wszystkich miastach w różnym zakresie prowadzono kampanie informacyjne promującą pozytywne zmiany zachodzące w rewitalizowanym obszarze. Były to przede wszystkim informacje w mediach ale także różnego rodzaju imprezy kulturalne.

We wszystkich miastach rewitalizacja realizowana była głównie na płaszczyźnie urbanistycznej (niekiedy realizowana była jedynie na tej płaszczyźnie). Niektóre działania w sferze urbanistycznej przekładały się bezpośrednio na realizację niektórych celów stawianych rewitalizacji:

Celów społecznych:

- zwiększenie powierzchni mieszkaniowych (tylko Sieradz i Piotrków Trybunalski),
- budowa lub remont infrastruktury społecznej,
- tworzenie bezpiecznego otoczenia,
- tworzenie otoczenia przyjaznego np. dla niepełnosprawnych.

Celów gospodarczych:

- rozbudowa infrastruktury technicznej,
- przygotowanie terenów inwestycyjnych,
- budowa i adaptacja pomieszczeń pod działalność gospodarczą.

Celów ochrony środowiska:

- termomodernizacji budynków.

W sferze urbanistycznej rewitalizacji niezmiernie ważny jest fakt wykorzystania potencjału rewitalizowanego obszaru. Potencjał ten wykorzystany został w Krośniewicach, Łasku i Sieradzu. W Krośniewicach wykorzystano budynki pofabryczne przekształcając je na mieszkalne. W Sieradzu stare dorzecze rzeki Żegliny tworząc teren rekreacyjny dla mieszkańców. W Łasku pod działalność gospodarczą wykorzystano teren po byłej jednostce wojskowej w Wiewiórczynie.

W każdym z analizowanych miast pewne projekty były zaplanowane jako zaspokojenie popytu na:

- edukację (rozbudowa szkoły, nowe przedszkole),
- ofertę usługową,
- zwiększone zapotrzebowania na mieszkania,
- większą przepustowość ciągów komunikacyjnych,
- poprawę infrastruktury drogowej.

Poza tym w trakcie rewitalizacji spełniono oczekiwania społeczne dotyczące bezpieczeństwa publicznego. We wszystkich badanych miastach zaplanowano i zrealizowano poprawę infrastruktury zapewniającej bezpieczeństwo poprzez:

- zastosowanie monitoringu,
- zamontowanie dodatkowego oświetlenia,

- ograniczenie ruchu kołowego.

Najważniejszym aspektem zarządzania procesem rewitalizacji jest finansowanie. To środki finansowe determinują zakres rewitalizacji. Niezmiernie ważne jest precyzyjne określenie źródeł finansowania. Tylko w przypadku Łasku nie określano z jakich źródeł mają pochodzić środki finansowe. W pozostałych analizowanych miastach zadeklarowano, że dokonano szczegółowej analizy finansowej oraz określono źródła finansowania. W przypadku Łasku władze miasta planowały budżet każdej inwestycji związanej z rewitalizacją osobno. W Zgierzu, Krośniewicach, Kutnie, Zduńskiej Woli, Przedborzu oraz w Łasku za zaplanowanie źródeł finansowania całości rewitalizacji lub jej poszczególnych projektów odpowiedzialni byli urzędnicy komórek finansowych urzędów miast. W przypadku Sieradza za zaplanowanie finansowania programu rewitalizacji odpowiedzialny był zespół planujący.

We wszystkich analizowanych miastach podstawowym źródłem finansowania był budżet miasta. Dodatkowo wspierany był on środkami z Funduszu Ochrony Zabytków oraz Funduszu Ochrony Środowiska (Poddębice, Zgierz, Krośniewice, Łask). Z zagranicznych źródeł finansowania we wszystkich miastach brane były pod uwagę środki unijne. W Zgierzu wykorzystano także Norweski Mechanizm Finansowy. W każdym mieście władze uzależniały rozpoczęcia całego programu rewitalizacji od uzyskania wsparcia z funduszy unijnych.

Instrumenty finansowe z jakich korzystano to instrumenty dłużne (kredyty). Skorzystano z nich w Kutnie i w Piotrkowie Trybunalskim. Natomiast w żadnym mieście nie zastosowano mechanizmów inżynierii finansowej takich jak Inicjatywa JESSICA czy Partnerstwo Publiczno-Prywatne. Przeszkodami aby szerzej zastosować dostępne źródła finansowania oraz instrumenty inżynierii finansowej według pracowników zajmujących się programami rewitalizacji był przede wszystkim brak zaufania do danego mechanizmu czy instrumentu finansowania. Poza tym wskazywane najczęściej były:

- rozproszona struktura własności,
- bariery instytucjonalne / organizacyjne,
- przeszkody prawne,
- niedopasowanie przepisów,
- brak wykształconej kadry, niewielka liczba osób zajmująca się wyłącznie rewitalizacją,
- brak wystarczającej wiedzy na temat źródeł/instrumentów/mechanizmów finansowania.

Programy rewitalizacji finansowane były w dużej mierze ze środków UE. Największy udział środków unijnych zanotowano w Łasku -85% oraz w Krośniewicach i Piotrkowie Trybunalskim – 80%. W pozostałych miastach udział ten kształtował się na poziomie 70-75%. We wszystkich miastach z wyjątkiem Łasku aplikowanie o środki unijne odbyło się sprawnie. Wszystkie wnioski składane w ramach programów rewitalizacji zakończyły się przyznaniem dofinansowania. W przypadku Łasku nie wszystkie wnioski zostały przyjęte ze względu na zbyt dużą konkurencję ze strony innych miast ubiegających się o dofinansowanie z danego programu. Także jedynie w przypadku Łasku wszystkie aplikacje o środki unijne przygotowane zostały przez podmiot zewnętrzny. W przypadku pozostałych miast były to komórki wewnętrzne urzędów.

Ważnym etapem procesu zarządzania programem rewitalizacji jest i ewaluacja programu. Wojciech Jarczewski w rozdziale 6 publikacji *Rewitalizacja miast polskich*, t.11 zatytułowanym *Monitorowanie i ewaluacja procesu rewitalizacji* zaleca aby system monitorowania i oceny procesu rewitalizacji składał się z czterech elementów. Ewaluacja *ex-ante* przeprowadzona na etapie przygotowania LPR przez zespół projektowy. Właściwie przeprowadzona pozwoli na poprawne planowanie procesu rewitalizacji. Stały monitoring procesu realizowany przez operatora przez cały okres realizacji programu, który pozwoli poprawić proces wdrażania programu. Raport z monitoringu przeprowadzany cyklicznie w każdym roku realizacji programu przez operatora. Pozwala on na poprawę wdrażania programu, poprawę jakości, wzmocnienie poczucia partnerstwa i współwłasności. Ostatni element systemu to ewaluacja *ex-post*. Powinna być przeprowadzona przez niezależnych ekspertów w tym naukowców do trzech lat po zakończeniu rewitalizacji. Pozwoli na rozliczenie programu oraz wzmocnienie odpowiedzialności¹⁹⁵.

W przypadku analizowanych miast w fazie planowania programu rewitalizacji system monitorowania realizacji projektu został zaprojektowany w czterech miastach, Sieradzu, Zduńskiej Woli, Piotrkowie Trybunalskim oraz w Łasku. Ewaluacja *ex-ante* nie została jednak przeprowadzona w żadnym z miast. LPR poddany został stałemu monitoringowi w Krośniewicach, Sieradzu, Zduńskiej Woli oraz w Piotrkowie Trybunalskim. Monitoring ten obejmował w przypadku wszystkich wymienionych miast zgodność przebiegu prac z harmonogramem oraz zgodność wydatków z budżetem. Analiza zmienności warunków zewnętrznych była celem monitoringu w Sieradzu i Piotrkowie Trybunalskim. Roczne raporty

¹⁹⁵ W. Jarczewski, J. Jeżak, *System monitorowania rewitalizacji, Rewitalizacja Miast Polskich*, Tom 11, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s. 101

z monitoringu sporządzane były tylko w Sieradzu, Zduńskiej Woli oraz w Piotrkowie Trybunalskim. Ewaluacja ex-post nie została przeprowadzona w żadnym z analizowanych miast. W przypadku Sieradza ewaluacja ex-post zakończonych już etapów rewitalizacji jest w fazie przygotowania. Poza tym ewaluacje na zakończenie programu deklarują urzędnicy z Łasku i Zduńskiej Woli. Spowodowane jest to głównie faktem, że nie wszędzie program rewitalizacji został zakończony.

W przypadku wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania zostały one wyznaczone w Zgierzu, Krośniewicach, Kutnie, Sieradzu, Zduńskiej Woli, Piotrkowie Trybunalskim. Wyznaczenie tych wskaźników spowodowane było wymogami Komisji Europejskiej w przypadku aplikowania o środki finansowe UE. Nie były one wykorzystywane do oceny LPR.

Ostatni etap programu rewitalizacji czyli finalizacja polega na uregulowaniu zobowiązań pomiędzy partnerami oraz podsumowaniu realizacji programu. Aby formalnie zakończyć program samorząd powinien przyjąć uchwałę o zakończeniu programu. We wszystkich analizowanych miastach proces rewitalizacji jeszcze się nie zakończył, w związku z czym nie podsumowano jeszcze programów. Niemniej jednak w oparciu o dotychczasowe doświadczenia urzędnicy zajmujący się bezpośrednio rewitalizacją wskazali na szereg barier w zarządzaniu procesem rewitalizacji. Najczęściej wymieniane to bariery finansowe i prawne. W pięciu przypadkach barierą było rozproszenie struktury własności na obszarze poddanym rewitalizacji. Poza tym wskazywane zostały:

- brak wykształconej kadry, niewielka liczba osób zajmująca się wyłącznie rewitalizacją,
- mały odzew mieszkańców w konsultacjach, brak zainteresowania ze strony wspólnot i spółdzielni, postawa roszczeniowa.

W jednym przypadku (Łask) wymieniono brak długofalowej polityki rewitalizacji. W żadnym z miast nie zostały wymienione bariery polityczne.

Mimo barier w realizacji programów rewitalizacji w opisanych miastach nie występowały znaczące opóźnienia w realizacji poszczególnych projektów. Niewielkie opóźnienia wynikały z odkrycia stanowisk archeologicznych oraz złych warunków pogodowych. W przypadku jednej inwestycji w Sieradzu (remont kamienicy komunalnej przy ulicy Kolegiackiej) jej realizacja opóźniła się ze względu na niechęć mieszkańców kamienicy do zmiany miejsca zamieszkania. Jeden z projektów w Zduńskiej Woli (remont kamienicy w obrębie rynku) nie został zrealizowany. Powodem był brak zgody na przeniesienie się do innego mieszkania jednego z właścicieli mieszkań. Reszta mieszkań w tej kamienicy należy do miasta.

Porównanie ilościowe badanych miejscowości.

Prowadząc badania jakościowe Lokalnych Programów Rewitalizacji realizowanych w województwie łódzkim przebadano 10 losowo wybranych jednostek samorządu terytorialnego. Do badania użyto scenariusza wywiadu pogłębionego. Scenariusz został opracowany na podstawie modelowego przebiegu programu rewitalizacji zaprezentowanego przez Karola Janasa, Wojciecha Jarczewskiego oraz Wiesława Wańkowicza w publikacji *Model rewitalizacji miast*, która jest 10 tomem serii wydawniczej Instytutu Rozwoju Miast, zatytułowanej *Rewitalizacja miast polskich*. Scenariusz zawierał 100 pytań zamkniętych, otwartych oraz półotwartych. Pytania zamknięte dotyczyły występowania danych działań w trakcie realizacji LPR. Pytania te oraz odpowiedzi zawarte zostały w poniższej tabeli. Występowaniu danego działania przypisano jeden punkt a w przypadku braku działania zero punktów.

Tabela 1: Ocena punktowa programów rewitalizacji.

Etapy programu rewitalizacji ¹⁹⁶	Zgierz	Krośnice	Kutno	Sieradz	Zduńska Wola	Przedbórz	Radomsko	Piotrków Tryb.	Poddębice	Łask
ETAP I. INICJACJA PROCESU REWITALIZACJI	<u>3</u>	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>1</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>2</u>
ETAP II USTALENIE ZAKRESU REWITALIZACJI	<u>4</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>0</u>	<u>2</u>	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>3</u>
ETAP III PLANOWANIE PROGRAMU REWITALIZACJI	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>5</u>	<u>3</u>	<u>0</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>1</u>	<u>4</u>
ETAP IV REALIZACJA PROGRAMU REWITALIZACJI	<u>13</u>	<u>10</u>	<u>10</u>	<u>12</u>	<u>10</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>15</u>	<u>7</u>	<u>15</u>
FINANSOWANIE	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>3</u>	<u>3</u>	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>2</u>
ETAP V FINALIZACJA PROGRAMU	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>1</u>	<u>1</u>
MONITORING I EWALUACJA	<u>0</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>2</u>	<u>0</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>0</u>	<u>1</u>
Razem	<u>26</u>	<u>23</u>	<u>24</u>	<u>26</u>	<u>22</u>	<u>10</u>	<u>20</u>	<u>32</u>	<u>11</u>	<u>28</u>

Źródło: opracowanie własne

¹⁹⁶ Etapy te zostały przedstawione w modelu rewitalizacji miast zaprezentowanym w tomie 10 serii wydawniczej Instytutu Rozwoju Miast, zatytułowanej *Rewitalizacja miast polskich*. Seria wydana została w ramach projektu badawczego zamawianego pt. *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*.

Jak wynika z powyższej tabeli najwięcej punktów uzyskał Piotrków Trybunalski. Spowodowane jest to dużym potencjałem kadrowym urzędu miasta. Przy opracowaniu i realizacji Lokalnego Programu rewitalizacji pracowało wielu pracowników urzędu. Mimo powołania wewnętrznego zespołu do spraw rewitalizacji zaangażowana w program była praktycznie każda komórka urzędu. Pracownicy bezpośrednio zaangażowani w pracę nad programem rewitalizacji rekrutowani byli na podstawie wiedzy i doświadczenia pomocnego przy realizacji podobnego przedsięwzięcia.

Najmniejsza ilość punktów cechuje programy rewitalizacji realizowane przez najmniejsze miejscowości jak Przedbórz i Poddębice. Oba miasta borykają się z podobnymi problemami. Jest to przede wszystkim brak wykwalifikowanej kadry oraz niewielkie nakłady finansowe przeznaczone na rewitalizację. Nakłady te nie pozwalają na zatrudnienie dodatkowych ekspertów, którzy byłiby pomocni podczas realizacji programu. Niemniej jednak w przypadku Przedborza, mimo problemów z zarządzaniem w fazie realizacji programu rewitalizacji oraz niewielkimi funduszami na jego realizację widać pozytywne efekty rewitalizacji. Przedborski zalew wraz z towarzyszącą infrastrukturą stał się lokalną atrakcją turystyczną i rekreacyjną. Fakt ten docenił Łódzki Oddział Towarzystwa Urbanistów Polskich. Przedbórz otrzymał nagrodę w IX edycji konkursu Łódzkiego Oddziału Towarzystwa Urbanistów Polskich za najlepiej zagospodarowaną przestrzeń publiczną województwie łódzkim w 2012 roku. Projekt „*Teren wokół zbiornika wodnego w Przedborzu*” zajął pierwsze miejsce w kategorii „*Przestrzeń w zieleni*”.

Dużą ilość punktów uzyskał także Łask, Sieradz oraz Zgierz. W przypadku Łasku spowodowane jest to dużym zaangażowaniem pracowników urzędu a w szczególności zastępcy burmistrza, który jest odpowiedzialny za realizację programu. W Urzędzie Miasta Sieradza natomiast został powołany niewielki zespół do spraw rewitalizacji. Mimo, że jest to zespół niewielki (składa się z trzech etatów a na stanowisku kierownika zespołu przez długi czas był vacat), to pracują w nim osoby o dużej wiedzy merytorycznej oraz zaangażowaniu w realizację projektu. Podobna sytuacja ma miejsce w Zgierzu.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że w najlepszej sytuacji są miasta większe, posiadające większy budżet. Niemniej jednak bardzo ważny jest dobór personelu bezpośrednio zaangażowanego w realizację programu. Niezmiennie ważne są kwalifikacje i doświadczenie ludzi realizujących program. Nie bez znaczenia pozostaje także osobiste zaangażowanie oraz wizja odnowionej przestrzeni.

W opinii władz poszczególnych miast oraz osób zajmujących się rewitalizacją występuje szereg problemów, które utrudniają właściwe przeprowadzenie rewitalizacji obszarów kryzysowych. Najczęściej wymieniane to problemy prawne, instytucjonalne, rozproszenie własności oraz problemy z właścicielami nieruchomości, którzy nie chcą partycypować w programie odnowy. Często podejmowany jest problem braku uregulowań prawnych dotyczących rewitalizacji. Istnieje potrzeba wprowadzenia rozwiązań prawnych podobnych do specustawy drogowej. Rozwiązania takie funkcjonują z powodzeniem w Niemczech.

Rozdział V

Zarządzanie programem rewitalizacji w Sieradzu „Od elekcji królów Polski do epoki Internetu – sieradzka starówka historycznym i kulturowym dziedzictwem regionu”. – studium przypadku.

Do zarządzania Lokalnym Programem Rewitalizacji w Sieradzu została powołana samodzielna komórka organizacyjna Urzędu Miasta – Zespół ds. Rewitalizacji Starego Miasta. Zespół działa na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Sieradza. W skład zespołu wchodzi dwóch pracowników (na etacie kierownika zespołu jest vacat). Zespół ten w początkowej fazie był zespołem projektowym. Z tego powodu w jego skład wszedł obok urzędników także urbanista. Zespół projektowy z czasem został przekształcony w operatora wdrażającego projekt. Zespół podlega bezpośrednio I Zastępcy Prezydenta Miasta Sieradza, który jest koordynatorem całokształtu działalności zespołu oraz jego współpracy z pozostałymi komórkami urzędu miasta. Do zadań Zespołu ds. Rewitalizacji Starego Miasta należy w szczególności:

1. Organizacja i koordynacja pracy uczestników Projektu.
2. Ścisła współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za realizację projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz ze wszystkimi osobami i podmiotami zaangażowanymi w Projekt.
3. Przygotowanie i aktualizacja harmonogramu rzeczowo - finansowego, planu płatności, harmonogramu realizacji Projektu, planu przetargów, harmonogramu procedur przetargowych.
4. Przygotowywanie stosownych wniosków i dokumentów w celu pozyskiwania środków niezbędnych do terminowej realizacji Projektu.
5. Zapewnienie realizacji prac budowlanych zgodnie z polskim prawem budowlanym oraz harmonogramem rzeczowo-finansowym.
6. Zapewnienie właściwego prowadzenia dokumentacji związanej z realizacją Projektu oraz jej przechowywania.
7. Udział w pracach komisji przetargowych.
8. Organizacja narad koordynacyjnych dotyczących realizacji Projektu.
9. Nadzór i współpraca z Wykonawcami Kontraktów, w tym z Inżynierem Kontraktu przy wdrażaniu Projektu.

10. Nadzór i udział w przeprowadzanych odbiorach częściowych i końcowych części lub całości zadań objętych Projektem.

11. Prowadzenie rozliczeń faktur dla poszczególnych kontraktów.

12. Rozliczenie końcowe inwestycji.

13. Informowanie uczestników Projektu o podejmowanych działaniach oraz przekazywanie podstawowych informacji i dokumentów regulujących realizację Projektu.

14. Zapewnienie wglądu w realizację Projektu w każdej jego fazie w celu umożliwienia uprawnionym organom przeprowadzenie działań kontrolnych¹⁹⁷.

Podczas powoływania zespołu i doboru pracowników kierowano się doświadczeniem, wykształceniem i umiejętnościami organizatorskimi kandydatów. W trakcie naboru pracowników do zespołu określono wymagania:

- wykształcenie wyższe o kierunku : architektura lub historia,
- znajomość regulacji prawnych z zakresu prawa budowlanego, cywilnego, zamówień publicznych oraz umiejętność ich właściwej interpretacji i stosowania,
- znajomość dokumentów programowych funduszy UE,
- zdolności organizacyjne, odpowiedzialność, kreatywność, samodzielność, odporność na stres, umiejętność efektywnego porozumiewania się z ludźmi oraz redagowania pism,
- obsługa komputera, dobra znajomość arkusza kalkulacyjnego MS Excel oraz edytora tekstu MS Word,
- wskazana znajomość uwarunkowań historycznych obszaru Starego Miasta Sieradza¹⁹⁸.

W skład zespołu wchodzi:

1. Pełniący obowiązki kierownika zespołu - do jego obowiązków należy:

- prowadzenie wymaganej dokumentacji programu oraz poszczególnych projektów,
- sporządzanie wniosków o płatności z funduszy zewnętrznych,
- kontakty z urzędem marszałkowskim,
- obsługa i kontakty z partnerami (Parafia p.w. Wszystkich Świętych w Sieradzu, Klasztor Sióstr Urszulanek),

¹⁹⁷ Regulamin Organizacyjny Urzędu Miasta Sieradza, §24

¹⁹⁸ Wymagania te zawarte były w ogłoszeniu o naborze na stanowiska w zespole.

- rozliczanie projektów,
- zajmowanie się stroną finansową projektu,
- monitoring realizacji programu.

2. Podinspektor, do którego obowiązków należy:

- współudział w przygotowaniu i realizacji Projektu rewitalizacji obszaru Starego Miasta,
- prowadzenie dokumentacji Projektu,
- udział w przygotowywaniu zleceń i przetargów na udzielanie zamówień publicznych związanych z realizacją Projektu,
- promocja projektu,
- przekazywanie majątku użytkownikom.

3. Na etapie planowania programu rewitalizacji w skład zespołu wchodził architekt, odpowiedzialny za stronę architektoniczną programu.

W obecnej chwili nie obsadzone jest stanowisko kierownika zespołu. Urząd Miasta fakt ten tłumaczy brakiem środków finansowych na zatrudnienie pracownika. Pracownicy, którzy zajmują powyższe stanowiska zostali wyłonieni w trakcie naboru wewnętrznego w urzędzie oraz naboru spoza urzędu (inspektor). Poza pracownikami zespołu nie zdecydowano się powołać pełnomocnika Prezydenta Miasta do spraw Rewitalizacji. Jego rolę pełni I zastępca Prezydenta Miasta.

W trakcie tworzenia Zespołu nie zostały utworzone procedury przepływu informacji i koordynacji. Uznano, że Zespół jest komórką organizacyjną Urzędu Miasta i działa w jego strukturze. Zespół współpracuje z innymi komórkami Urzędu na podstawie regulaminu organizacyjnego Urzędu. Jest to więc współpraca formalna. Część czynności związanych z zarządzaniem programem realizowana jest przy współpracy z innymi komórkami Urzędu. Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia do przetargów związanych z rewitalizacją sporządza Zespół ds. Rewitalizacji Starego Miasta. Specyfikacje te przekazywane są do komórki właściwej do realizacji procedury przetargowej (Zespół ds. Zamówień Publicznych). Zespół przekazuje także faktury za realizację umów związanych z rewitalizacją do pionu skarbnika miasta w celu ich płatności. Pracownicy Zespołu sami sporządzali wszystkie

wnioski o dofinansowanie zewnętrzne. Wszystkie aplikacje zakończyły się przyznaniem dofinansowania.

Zespół został prawidłowo umiejscowiony w strukturze urzędu. Komunikacja między komórkami organizacyjnymi a zespołem działa w sposób nie zakłócony i prawidłowy. Problemem, który występuje w zespole to brak kierownika zespołu. Pracownicy zespołu posiadają wysokie kwalifikacje niemniej jednak obecne doświadczenie uzyskali w trakcie realizacji programu. Wszystkie aplikacje o fundusze zewnętrzne zakończyły się przyznaniem środków. Nie występowały znaczące opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań.

W pierwszej fazie zarządzania procesem rewitalizacji nie ustrzeżono się jednak błędów. Nie dość dokładnie rozpoznane zostały potrzeby społeczne w odniesieniu do możliwych obszarów kryzysowych. Skupiono się na obszarze Starego Miasta gdzie rewitalizacją objęto głównie sferę urbanistyczną. Do tej pory poza walorami estetycznymi oraz rekreacyjnymi proces rewitalizacji nie przyniósł wymiernych efektów ekonomicznych. Mieszkańcy chętniej przebywają w odnowionym obszarze i coraz częściej pozytywnie komentują zmiany ale istnieje także grupa mieszkańców szczególnie obszaru objętego LPR, którzy nie są zadowoleni ze zmian. Głównym powodem niezadowolenia jest odpływ najemców lokali. Spowodowane jest to głównie zmniejszeniem ilości miejsc parkingowych oraz ograniczeniem ruchu kołowego na zrewitalizowanym obszarze. Miasto nie zastosowało żadnych zachęt dla potencjalnych inwestorów-najemców lokali będących własnością miasta. Władze miasta w fazie planowania nie posiadały spójnej koncepcji ekonomicznego rozwoju obszaru co uniemożliwiło przeprowadzenie odpowiednich konsultacji społecznych oraz pozyskania inwestorów z sektora prywatnego. Błędy te miały wpływ na fazę planistyczno decyzyjną związana z wyznaczeniem obszaru rewitalizacji.

Następna faza czyli dokonanie wyboru sposobów rewitalizacji, jej uczestników, zasad udziału środków publicznych w finansowaniu i realizacji konkretnych zadań przeprowadzona została w sposób prawidłowy z zastrzeżeniem błędów popełnionych w poprzednich fazach.

Faza oceny efektów realizacji LPR nie została jeszcze przeprowadzona ponieważ program nie został jeszcze zakończony. Dokonano jedynie oceny formalnej zakończonych zadań. Ocena całego programu pod względem efektywności zostanie przeprowadzona po zakończeniu wszystkich etapów programu.

Mimo, iż proces zarządzania programem rewitalizacji w Sieradzu przebiega sprawnie pod względem organizacyjnym to pracownicy Zespołu wskazali na szereg problemów, które utrudniają ten proces. Są to bariery prawne, finansowe, brak kadry o odpowiednich kwalifikacjach, zbyt mała ilość osób w Zespole a także mały odzew mieszkańców w trakcie konsultacji społecznych oraz małe zainteresowanie ze strony właścicieli nieruchomości.

Właściwe jest aby w komórce zajmującej się rewitalizacją zatrudniona była osoba o wykształceniu prawniczym lub prawniczo-ekonomicznym, która miałaby duży zakres wiedzy i doświadczenie w pozyskiwaniu funduszy z różnych źródeł (PPP, fundusze zewnętrzne) a także wiedzę z zakresu prawa własności.

Ważnym problemem jest także przeprowadzenie dogłębnych konsultacji społecznych na etapie rozpoznania potrzeb. Jest to niezbędne dla pozyskania inwestorów prywatnych, którzy włączyliby się do procesu rewitalizacji (pokazanie inwestorom na co jest popyt i co da zysk).

Mimo iż program rewitalizacji miasta nie został jeszcze zakończony (obecnie realizowany jest ostatni etap programu mający na celu odnowę ulicy Zamkowej, Rynku Praskiego oraz Wzgórza Zamkowego) można wstępnie ocenić efekty zakończonych już etapów rewitalizacji. Zakończone zostały etapy prac dotyczące rynku oraz przylegających ulic. Zakończył się także remont dwóch kamienic, których właścicielem jest miasto. Parafia Wszystkich Świętych w Sieradzu, która jest partnerem miasta w programie rewitalizacji zakończyła remont części kościoła farnego oraz odnowienie terenu dookoła świątyni.

Miasto nie dokonało jeszcze szczegółowego podsumowania efektów zakończonych prac można zauważyć te efekty zarówno w sferze urbanistycznej jak i społecznej oraz ekonomicznej.

W sferze urbanistycznej zasadniczej poprawie uległ wygląd rewitalizowanego obszaru. Odnowione zostały nawierzchnie rynku jak i przylegających ulic. Zamiast asfaltu zastosowano bardzo trwałą kostkę granitową. Na rynku pojawiła się fontanna oraz „Pawilon na wodzie” gdzie mieści się kawiarnia. Na całym obszarze pojawiły się elementy małej architektury takie jak ławki, klomby, estetyczne budki handlowe. Zamontowane zostało nowe oświetlenie oraz monitoring. Ograniczony został ruch kołowy poprzez wyłączenie niektórych ulic z ruchu oraz wprowadzenia ruchu jednokierunkowego na innych. Zmniejszona została także ilość miejsc parkingowych na rewitalizowanym obszarze co także przyczyniło się do

zmniejszenia ruchu. Prywatni właściciele aby zwiększyć atrakcyjność swoich nieruchomości odnowili elewacje trzech kamienic w obrębie rynku a dwie kamienice są w trakcie gruntownego remontu.

W sferze społecznej obszar także zyskał na atrakcyjności. Rynek stał się miejscem spacerów i wypoczynku mieszkańców miasta. Odbywa się na nim wiele wydarzeń kulturalnych. Mimo to zdania opinii społecznej są podzielone. Część mieszkańców zrewitalizowanego obszaru negatywnie ocenia zmiany. Są to przeważnie właściciele nieruchomości. Opinie te dotyczą przede wszystkim ograniczenia ruchu co zdaniem właścicieli posesji negatywnie wpłynęło na zainteresowanie najmem lokali w rynku i przyległych ulicach.

W sferze ekonomicznej rewitalizowany obszar zmienił swój charakter. Z miejsca o funkcjach typowo usługowych i handlowych stał się miejscem gdzie dominuje funkcja rekreacyjna. Fakt ten wymusił zmianę profilu działalności gospodarczej. W tej chwili dominuje tu działalność gastronomiczna. Działalność handlowa i usługowa zanikła niemal całkowicie. W zrewitalizowanym obszarze działa 12 zakładów gastronomicznych co całkowicie zaspokaja popyt mieszkańców. Przed rozpoczęciem rewitalizacji działało na tym obszarze 6 zakładów. W tym samym okresie zaprzestało działalności lub zmieniło lokalizację 10 firm mających swe siedziby w zrewitalizowanym obszarze. Z tego powodu w na początku 2014 roku w rynku i przyległych ulicach znajdowało się 7 lokali do wynajęcia. W lipcu tego roku ta liczba zmniejszyła się do 3. Lokale te nie cieszą się zainteresowaniem mimo stosunkowo niskich cen wynajmu. Ze względu na to, że istniejące lokale całkowicie zaspokajają popyt mieszkańców prywatni inwestorzy nie spodziewają się zysków z nowej działalności gospodarczej. Dwie kamienice należące do prywatnych właścicieli, które są w trakcie gruntownego remontu przeznaczone są na cele mieszkaniowe. W tym przypadku inwestorzy spodziewają się zysków z prowadzonych inwestycji zarówno w przypadku sprzedaży mieszkań jak i ich wynajmu.

Mieszkańcy miasta ogólnie bardzo pozytywnie oceniają efekt rewitalizacji. Rynek i ulica Kościuszki stały się miejscem spędzania wolnego czasu przez mieszkańców. Miejsce to tętni życiem towarzyskim i rodzinnym. W pogodne dni nie ma możliwości żeby znaleźć wolne miejsce na ławce lub w którymś z lokali gastronomicznych wystawiających swoje ogródki piwne na płycie rynku. Istnieje jednak grupa osób niezadowolonych. Są to głównie właściciele kamienic w rynku i przy ulicach przylegających do rynku, które zostały objęte

rewitalizacją. Podnoszą zarzut, że w wyniku ograniczenia ruchu kołowego i ilości miejsc parkingowych stracili najemców w swoich lokalach. Najemcy ci to głównie agencje bankowe i salony firm telefonicznych. Nie zauważają jednak, że po okresie dużego odpływu najemców zaczynają oni powoli wracać. Są to już jednak najemcy o innym profilu działalności. Dominuje gastronomia, handel i usługi.

Efekty rewitalizacji nie w każdym przypadku są więc pozytywne natychmiast po zakończeniu prac. W przypadku Sieradza można to tłumaczyć małym zainteresowaniem potencjalnych inwestorów i właścicieli nieruchomości w okresie planowania i ustalania zakresu rewitalizacji. Błąd po stronie miasta polega na braku zarządzania zintegrowanego. Należało program rewitalizacji powiązać z innymi projektami mającymi na celu zwiększenie atrakcyjności turystycznej miasta i okolic co spowodowałoby napływ turystów (mieszkańców Łodzi szukających atrakcyjnych form taniego wypoczynku). Zwiększona liczba turystów zwiększyłaby popyt na usługi gastronomiczne, noclegowe oraz inne usługi związane z turystyką. Sieradzki samorząd nie zorientował programu rynkowo, ściśle na klienta produktu jaki wytworzy rewitalizacja.

Rozdział VI

Procedury Zarządzania Projektem „Rewitalizacja Centrum Miasta Zduńska Wola” – studium przypadku.

W 2006 roku opracowana została wstępna wersja Lokalnego Programu Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Zduńska Wola na lata 2006-2013. Aktualna wersja LPR przyjęta została uchwałą Rady Miasta Zduńska Wola nr IX/106/11 z dnia 26.05.2011¹⁹⁹.

W wyniku analizy sytuacji gospodarczej, przestrzennej oraz w oparciu o wnioski i projekty zgłaszane przez potencjalnych beneficjentów wyodrębniono obszar zlokalizowany w centrum miasta. Obszar ten obejmuje 17 ulic i jest spójny geograficznie i funkcjonalnie. (zaplanowano 13 działań w sferze przestrzennej, 11 działań w sferze społecznej i 2 w gospodarczej). Flagowym projektem jest Rewitalizacja Centrum Miasta Zduńska Wola. W ramach tego projektu planowana jest odbudowa historycznego ratusza, remont 6 kamienic wraz z zagospodarowaniem terenu wokół nich oraz przebudowa układu komunikacyjnego wraz z budową parkingów²⁰⁰. Projekt ten współfinansowany jest ze środków Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 i znajduje się na Indykatywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych dla Województwa Łódzkiego - Działanie VI. 1 Rewitalizacja Obszarów Problemowych.

W początkowym okresie realizacji LPR obowiązki operatora programu pełniło Biuro Rozwoju i Inwestycji. Rozwiązanie takie nie spełniło jednak oczekiwań jakie powinien spełniać operator wewnętrzny rewitalizacji. Pracownicy biura poza swoimi obowiązkami obarczeni zostali także obowiązkami związanymi z rewitalizacją. Było to powodem mało efektywnego zarządzania programem. Po przeprowadzeniu audytu programu powołany został Zespół ds. Wdrażania i Koordynacji Lokalnego Programu Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Zduńskiej Woli na lata 2006-2013. Do zadań zespołu należy:

- monitoring i ewaluacja programu,
- nadzór nad realizacją poszczególnych zadań związanych z wdrożeniem LPR,
- bieżąca weryfikacja postępów prac nad realizacją zadań,

¹⁹⁹ Uchwałą Rady Miasta Zduńska Wola nr IX/106/11 z dnia 26.05.2011

²⁰⁰ LPR OM Zduńska Wola na lata 2006-2013. Rozdział 3. Planowane działania w latach 2006-2013 i w latach następnych na obszarze rewitalizowanym, pkt. 9.

- pomiar efektywności i aktualizację zapisów LPR,
- opracowanie raportu podsumowującego realizację LPR raz do roku,
- kontrola nad obiegiem informacji oraz środków finansowych.

Zespół ten jednak powstał dopiero w styczniu 2013 roku,²⁰¹ niecałe 2 lata po uchwaleniu LPR kiedy prace były już w stanie zaawansowanym. Jednocześnie powstał w urzędzie miasta Zespół ds. Zarządzania i Obsługi Projektu „Rewitalizacja Centrum Miasta Zduńska Wola”. Do zadań zespołu należy zarządzanie skoordynowanymi działaniami związanymi z projektem rewitalizacji centrum miasta a głównie z budową ratusza. Dla usprawnienia zarządzania projektem „Rewitalizacja Centrum Miast Zduńska Wola” wprowadzone zostały także Procedury Zarządzania Projektem²⁰². Zawierają one wykaz osób odpowiedzialnych za realizację projektu, organizację ich pracy, system monitorowania, prowadzenie działań informacyjnych oraz procedury działań prawnych i finansowych.

Zarządzeniem Prezydenta Miasta ustalone zostało 10 procedur, które mają zastosowanie w Urzędzie Miasta przy realizacji Projektu.

Procedura 1. Struktura organizacyjna, system podległości oraz podział zadań.

Procedura ma na celu określenie struktury organizacyjnej, zadań i zakresu obowiązków uczestników procesu zarządzania oraz systemu zarządzania. Procedura nakłada szczególne obowiązki związane z realizacją programu na kierownika projektu, jego zastępcę i 12 osób funkcyjnych. Osoby te to:

1. Radca prawny do obowiązków, którego należy obsługa prawna czynności wykonywanych w toku realizacji projektu oraz opiniowanie umów i dokumentów związanych z realizacją projektu.
2. Audytor wewnętrzny. Sprawuje funkcję doradczą w zakresie spraw związanych realizacją zadań na poszczególnych etapach realizacji projektu. Odpowiada także za audyt wewnętrzny realizowanych etapów w ramach projektu.
3. Przewodniczący Sekcji Finansowej, którym jest Skarbnik Miasta Zduńska Wola odpowiada za finansową stronę projektu.

²⁰¹ Zarządzenie nr 57/13 Prezydenta Miasta Zduńska Wola z dnia 23.01.2013r.

²⁰² Zarządzenie nr 169/13 Prezydenta Miasta Zduńska Wola z dnia 15.04.2013r.

4. I Zastępca Przewodniczącego Sekcji Finansowej – Dyrektor Biura Finansowo – Budżetowego, które jest jednostką organizacyjną urzędu miasta odpowiada za przestrzeganie procedur przy realizacji Projektu, zapisów umów zawartych w zakresie Projektu oraz zapewnia ciągłość finansowania Projektu zgodnie z planem i harmonogramem oraz uczestniczy przy modyfikowaniu harmonogramów wypłat i rozliczeń.
5. II Zastępca Przewodniczącego Sekcji Finansowej- Dyrektor Biura Dochodów, prowadzi wyodrębnioną księgowość dla Projektu w zakresie budżetu, jednostki budżetowej zgodnie z wymogami zawartymi w umowie, w szczególności zapewnia prowadzenie systemu księgowania rejestrującego wszystkie operacje na poziomie zadań dotyczących projektu.
6. Specjalista ds. finansowych budżetu – pracownik Biura Dochodów Urzędu Miasta Zduńska Wola. Do jego głównych zadań należy ewidencjonowanie operacji gospodarczych na kontach budżetu w celu terminowego przygotowania wszelkich wymaganych raportów, sprawozdań i innych dokumentów dotyczących Projektu w zakresie finansowym oraz kontrola dowodów księgowych pod względem formalno – rachunkowym.
7. Specjalista ds. finansowych – pracownik Biura Finansowo – Budżetowego kontroluje dowody księgowe pod względem formalno - rachunkowym oraz sprawdza poprawność naniesionych przez komórkę merytoryczną danych określonych w instrukcji obiegu dokumentów księgowych, dekretuje operacje gospodarcze jednostki budżetowej oraz na bieżąco ewidencjonuje operacje gospodarcze w celu terminowego przygotowania wszelkich wymaganych raportów, sprawozdań i innych dokumentów dotyczących projektu w zakresie finansowym.
8. Specjalista ds. rozliczeń – pracownik Biura Finansowo – Budżetowego dokonuje rozliczeń operacji gospodarczych zgodnie z harmonogramem płatności a także przestrzega terminów zapłaty oraz monitoruje stan środków na wyodrębnionym rachunku.
9. Przewodniczący Sekcji Inwestycyjnej – Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji:
 - koordynuje prace związane z realizacją projektu w ramach procesu inwestycyjnego,
 - zwołuje i koordynuje prace rad technicznych, działających w ramach nadzoru nad projektem oraz monitoruje prace inspektorów nadzoru, zgodnie z przyjętym harmonogramem rzeczowo – finansowym projektu,

- sprawuje nadzór nad właściwym przygotowaniem postępowań przetargowych dla Projektu;
- zapewnia nadzór nad realizacją prac budowlanych zgodnie z zawartymi umowami z wykonawcami dla poszczególnych etapów projektu oraz przyjętym harmonogramem rzeczowo–finansowym oraz określa zakres ewentualnych prac i wydatków dodatkowych wynikłych w trakcie realizacji projektu;
- kontroluje zgodność zakresu rzeczowego robót z podpisanymi umowami;
- nadzoruje wszystkie wydatki rzeczowe projektu pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami,
- rozpatruje sprawy zgłaszane przez mieszkańców miasta w trakcie realizacji projektu;
- nadzoruje prawidłowy obieg dokumentacji i przekazywania informacji związanych z realizacją projektu do Instytucji Zarządzającej oraz osób i podmiotów zaangażowanych w realizację projektu oraz nadzoruje działania związane ze zmianą zapisów umowy o dofinansowanie projektu.

10. Koordynator Projektu – Zastępca Przewodniczącego Sekcji Inwestycyjnej – pracownik Biura Rozwoju i Inwestycji – Zespołu Zarządzania i Obsługi Projektu – odpowiedzialny za realizację projektu ze strony wymogów programowych Unii Europejskiej jest odpowiedzialny za bieżące monitorowanie realizacji umowy zawartej z Instytucją Zarządzającą o dofinansowanie projektu. Jest odpowiedzialny za kontakty z Instytucją Zarządzającą dotyczące finansowania projektu. Pełni także funkcję kontrolną w sprawach prawidłowości wystawiania oraz opisu faktur zgodnie z wymogami EFRR.
11. Specjalista ds. koordynacji prac budowlanych odbudowy Ratusza – Zastępca Koordynatora Projektu – wyznaczony pracownik Biura Rozwoju i Inwestycji – członek Zespołu ds. Zarządzania i Obsługi Projektu jest odpowiedzialny za koordynację działań planistycznych, budowlanych oraz finansowych związanych z realizacją projektu oraz pełni nadzór nad pracami budowlanymi z ramienia inwestora
12. Specjalista ds. koordynacji prac budowlanych przebudowy kamienic – wyznaczony pracownik Biura Rozwoju i Inwestycji – członek zespołu ds. Zarządzania i Obsługi Projektu ma zadania tożsame ze specjalistą ds. koordynacji prac budowlanych odbudowy ratusza a dotyczą one zadań przebudowy kamienic w centrum miasta.

W obowiązkach osób funkcyjnych poza szczegółowymi obowiązkami związanymi z realizacją projektu zawarta została podległość służbowa oraz zasady współpracy i przepływu informacji między tymi osobami.

Procedura 2. Dokonywanie zmian w procedurach zarządzania

Procedura ta ma zastosowanie w przypadkach gdy procedury ustalone w zarządzeniu wymagają zmiany lub są niewystarczające. Potrzebę zmian którejkolwiek z procedur może zgłosić każdy kogo dotyczy procedura. Wniosek powinien być skierowany do Prezydenta Miasta i zawierać informacje zgodnie z punktem 4 opisywanej procedury. Projekt zarządzenia zmieniającego treść procedury musi zostać zaopiniowany przez radcę prawnego, a w przypadku zarządzeń wywołujących skutki finansowe lub zmieniających procedury związane z prowadzeniem spraw finansowych także przez Skarbnika Miasta.

Procedura 3. Imienny wykaz osób biorących udział w realizacji projektu

Procedura ta jest uzupełnieniem procedury 1 i zawiera wykaz imienny pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanych z realizacją projektu.

Procedura 4. System monitorowania

Procedura ustala czynności związane z monitorowaniem przebiegu wdrażania i realizacji projektu przez poszczególne osoby odpowiedzialne za jego realizację oraz wskazuje narzędzia wykorzystywane do monitorowania realizacji projektu. Osobami odpowiedzialnymi za monitoring realizacji Projektu są :

- Specjaliści ds. robót budowlanych w zakresie rzeczowym,
- Specjalista ds. finansowych w zakresie finansowym,
- Koordynator Projektu w zakresie realizacji umowy z Instytucją Zarządzającą.

Bezpośredni nadzór nad monitoringiem sprawuje Prezydent Miasta za pośrednictwem swojego zastępcy. Wszelkie informacje dotyczące zaawansowania rzeczowo – finansowego Projektu uzyskiwane są na podstawie:

- raportów inspektorów nadzoru inwestorskiego prezentowanych podczas spotkań rad technicznych w sprawie realizacji projektu lub złożonych pisemnie;
- dokumentacji finansowej, w szczególności świadectw płatności i dowodów księgowych;
- dokumentów odbiorów częściowych i końcowych.

- sprawozdań z pracy Zespołu ds. Zarządzania i Obsługi Projektu, składanych Przewodniczącemu Projektu – Prezydentowi Miasta

Procedura 5. Prowadzenie działań informacyjnych zgodnie z wymaganiami Komisji Europejskiej i Instytucji Zarządzającej

Procedurę tą stosuje się w celu organizacji działań informacyjnych o realizacji projektu. Określa ona zasady działań informacyjnych na temat projektu oraz wsparcia finansowego inwestycji przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Procedura określa ogólne i szczegółowe zasady prowadzenia działań informacyjnych i promujących oraz podział zadań i odpowiedzialności za te działania.

Według zapisów procedury działania informacyjne i promocyjne prowadzone są na zasadach określonych w wytycznych Regionalnego Programu Operacyjnego oraz wytycznymi w zakresie promocji RPO. W szczegółowych zasadach prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych wymienione są konkretne działania informacyjne i promocyjne takie jak np.: przygotowanie filmu promocyjnego na temat realizacji projektu, zamieszczanie informacji w prasie oraz na stronie www urzędu na temat projektu czy prowadzenie dokumentacji fotograficznej projektu.

Za prowadzenie działalności promocyjnej projektu pn.: „Rewitalizacja Centrum Miasta Zduńska Wola” odpowiada zgodnie z procedurą Nr 1 i 3 Koordynator Projektu – pracownik Biura Rozwoju i Inwestycji–członek Zespołu ds. Zarządzania i Obsługi Projektu. Bezpośredni nadzór nad działaniami promocyjnymi Projektu sprawuje Przewodniczący Sekcji Inwestycyjnej– Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji

Procedura 6. Potwierdzenie kopii dokumentów za zgodność z oryginałem.

Procedura ta określa zasady sporządzania potwierdzania kserokopii dokumentów dotyczących realizacji projektu dla potrzeb Instytucji Zarządzającej, instytucji przeprowadzających czynności kontrolne oraz innych podmiotów zewnętrznych, które wystąpią z wnioskiem zgodnie z obowiązującymi przepisami o udostępnianiu informacji publicznych.

Do potwierdzenia kopii dokumentów upoważniony jest Prezydent Miasta oraz jego zastępca w czasie nieobecności prezydenta.

Procedura 7. Archiwizacja dokumentów

Procedura ta określa zasady archiwizacji dokumentacji związanej z realizacją projektu i skierowana jest do pracowników Urzędu Miasta. Są oni zobowiązani do zapewnienia mechanizmów, gwarantujących prawidłowe zabezpieczenie i udostępnienie oryginałów dokumentów w postaci papierowej i elektronicznej. Poza pracownikami Urzędu Miasta upoważnieni do wglądu do dokumentów są również pracownicy instytucji uprawnionych do wykonywania czynności kontrolnych. Pracownicy Urzędu obowiązani są do stosowania właściwej Instrukcji kancelaryjnej. Za optymalne uznaje się opatrzenie dokumentacji projektowej odpowiednią kategorią archiwalną.

Dokumentacja projektowa może być przechowywana w archiwum urzędu. Termin przechowywania dokumentów został określony w umowie o dofinansowanie projektu, zgodnie, z którą Urząd Miasta Zduńska Wola zobowiązany jest do przechowywania i archiwizacji dokumentów związanych z realizacją projektu do dnia 31 grudnia 2021 r. (chyba że z odrębnych przepisów wynikają terminy dłuższe) w sposób zapewniający dostępność, poufność i bezpieczeństwo²⁰³.

Procedura 8. Działania następce w przypadku ujawnienia nieprawidłowości w realizacji projektu

Procedura ta ma na celu ustalenie działań w razie stwierdzenia przypadków nieprawidłowości w realizacji projektu. Procedura ta nakazuje w razie ujawnienia istotnych nieprawidłowości naruszenia procedur zarządzania i systemu kontroli w realizacji projektu (w toku prowadzenia czynności audytowych ze strony audytora wewnętrznego) zgłaszanie ich bezpośrednio Prezydentowi Miasta, przed sporządzeniem sprawozdania z audytu, celem podjęcia odpowiednich działań korygujących.

²⁰³ Zgodnie z art. 90 Rozporządzenia Rady WE Nr 1083/2006 dokumenty w formie papierowej przechowuje się w postaci oryginałów lub kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem lub w formie elektronicznej na powszechnie uznawanych nośnikach danych. Powyższe unormowania stosuje się łącznie z art. 74 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Podmioty zobowiązane do stosowania ww. ustawy mają obowiązek przechowywać dokumentację finansową w należyty sposób i chronić przed niedozwolonymi zmianami, uszkodzeniem, zniszczeniem oraz dostępem osób nieupoważnionych. Zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych określa ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 roku (Dz.U.z2002, Nr101, poz.926 z późniejszymi zmianami)

Procedura ta określa także szczegółowo sposoby postępowania w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w dwóch sytuacjach:

1. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w Urzędzie Miasta.
2. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości we współpracy z wykonawcą robót.

Procedura 9. Procedura przygotowywania, przechowywania i udostępniania umów

Procedura określa warunki zawierania umów, wyznaczenia osób odpowiedzialnych za ich sporządzanie, przeprowadzanie kontroli prawidłowości i kompletności następnie zatwierdzanie oraz określenie sposobów ich przechowywania oraz udostępniania innym podmiotom.

Umowy zawierane w ramach realizacji Projektu przygotowywane są przez pracowników Urzędu Miasta. Przed podpisaniem przez Prezydenta Miasta umowy są opiniowane pod względem formalno-prawnym przez radcę prawnego Urzędu Miasta, pod względem merytorycznym przez Dyrektora Biura Rozwoju i Inwestycji a pod względem finansowym przez Skarbnika Miasta;

Umowy z wykonawcami przygotowywane są indywidualnie dla każdego zadania/kontraktu (ich wzór wprowadzany jest do dokumentów przetargowych – SIWZ). Wzory umów autoryzowane są przez sporządzających je pracowników. Umowy muszą być sporządzone na drukach, zawierających, znaki graficzne oraz logotypy Unii Europejskiej i RPO. Do umów zawieranych poza procedurami Ustawy Prawo Zamówień Publicznych także stosuje się powyższe zasady.

Procedura ta szczegółowo określa zasady przechowywania i archiwizacji dokumentów, a także udostępniania ich w obiegu wewnętrznym urzędu jak i podmiotom zewnętrznym.

Procedura 10. Procedura prowadzenia rachunkowości oraz przepływów finansowych

Celem tej procedury jest wskazanie sposobu prowadzenia rachunkowości oraz przepływów finansowych projektu. Procedura określa organizację systemu rachunkowości dla projektu oraz sposoby księgowania dochodów i wydatków związanych z projektem.

Wprowadzenie przedstawionych procedur zarządzania projektem rewitalizacji obszaru miejskiego jest zjawiskiem odosobnionym wśród badanych miast. Zduńska Wola jest jedynym miastem spośród analizowanych w rozdziale IV, które wprowadziło formalnie procedury zarządzania. Niemniej jednak władze miasta nie ustrzegły się błędów w trakcie projektowania i wprowadzania powyższych procedur. Procedury te powinny zostać wprowadzone na etapie planowania procesu rewitalizacji. Błędem jest także ich niepełność.

Wdrożenia procedur zarządzania projektem związane jest z opracowaniem procedur formułowania, realizacji i monitoringu projektu oraz sprawnego systemu przepływu informacji i podejmowania decyzji, na bazie istniejącej struktury urzędu miasta. Proces zarządzania projektem jest procesem złożonym a jego celem jest szczegółowe opracowanie zakresu operacji i działań oraz organizacja ich realizacji. Błędem było zaniechanie wprowadzenia procedur zarządzania na etapie planowania programu rewitalizacji. Zostały one wprowadzone w wyniku przeprowadzonego audytu dopiero 2 lata po uchwaleniu LPR, kiedy prace były już zaawansowane.

Błędem jest także pominięcie procedury zarządzania ryzykiem, która powinna zawierać:

- Identyfikację potencjalnego ryzyka,
- Przypisanie ryzyka do danego obszaru zarządzania,
- Określenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka,
- Określenie jaki wpływ ryzyko będzie miało na realizację projektu,
- Scenariusze awaryjne.

Wprowadzenie takiej procedury pozwoliłoby sprawniej i szybciej reagować w wypadku wystąpienia zakłóceń w realizacji projektu.

Procedury te wprowadzone zostały w trakcie trwania programu rewitalizacji. W dniu dzisiejszym nie jest możliwa jednoznaczna ocena wpływu wprowadzenia tych procedur na sukces rewitalizacji. LPR jest w końcowej fazie realizacji i należy poczekać kilka lat na jego efekty. Na podstawie opinii pracowników urzędu miasta z całą pewnością można pozytywnie ocenić wprowadzone procedury. Określiły one obowiązki osób funkcyjnych w systemie zarządzania programem oraz usprawniły przepływ informacji. Usystematyzowały także czynności administracyjne w trakcie zarządzania programem.

Władze Zduńskiej Woli zdecydowały, że nie będą powoływać oddzielnej komórki do spraw rewitalizacji a obarczą zadaniami związanymi z realizacją programu pracowników

istniejących komórek. Wariant ten jest mniej efektywny ponieważ obowiązki wynikające z realizacji programu rewitalizacji mają charakter dodatkowy i tak też są traktowane przez urzędników. Ułatwieniem jest tu zastosowanie procedur zarządzania programem rewitalizacji, które w sposób szczegółowy określają kwestie związane z obowiązkami członków zespołu, zasadami ich podległości, rodzajem powiązań poszczególnych osób funkcyjnych oraz zasadami przepływu informacji i reagowania na zakłócenia w przebiegu realizacji programu. Procedury takie powinny zostać wprowadzone w trakcie organizacji zespołu projektowego oraz wyboru operatora na etapie ustalenia zakresu rewitalizacji.

W sąsiednim Sieradzu zastosowano wariant oddzielnej komórki organizacyjnej do spraw rewitalizacji. Zarządzanie programem przebiegało w sposób niezakłócony i sprawny. W chwili zakończenia realizacji programu rewitalizacji w Sieradzu widać już efekty. Martwy obszar starego miasta jest dzisiaj pełen życia. Zrewitalizowany obszar jest miejscem wypoczynku i rekreacji dla mieszkańców całego miasta. Ponadto opuszczone w trakcie prac rewitalizacyjnych lokale zostały ponownie wynajęte. Powstało trzynaście nowych lokali gastronomicznych a istniejące dotychczas świetnie prosperują.

Niemniej jednak w opinii władz Zduńskiej Woli wprowadzenie sformalizowanych procedur zarządzania projektem rewitalizacji pozwoliło uniknąć kłopotów związanych z niewłaściwym delegowaniem odpowiedzialności za realizację programu, problemów z niewłaściwym przepływem informacji oraz problemów z nagromadzeniem zbyt wielu obowiązków w jednej komórce urzędu miasta.

Rozwiązaniem tych problemów byłoby ustanowienie podmiotu zewnętrznego kompleksowo odpowiedzialnego za realizację programu rewitalizacji. W wielu krajach rozwinęły się z powodzeniem systemy delegacji odpowiedzialności za realizację projektów rewitalizacji do podmiotu zewnętrznego.

Rozdział VII

Doświadczenia zagraniczne - Niemcy i Francja.

Stosując wariant utworzenia oddzielnej komórki do spraw rewitalizacji w urzędzie miasta czy obarczając obowiązkiem zarządzania programem rewitalizacji istniejącym już komórkom, władze miast nie są pewne czy trud odnowy będzie efektywny. Nie są pewne czy zainwestowane środki finansowe będą miały odpowiednią stopę zwrotu. Dzieje się tak, ponieważ gminy nie są nastawione na zysk, i nie podchodzą do rewitalizacji w sposób rynkowy. Wzorowa rewitalizacja to projekt złożony, w wyniku którego ma powstać sprawnie działająca społeczność lokalna. Nie polega tylko na zapewnieniu mieszkańcom odnowionej przestrzeni czy wyremontowanych budynków i mieszkań komunalnych czy muzeów. Ideą rewitalizacji jest pobudzenie aktywności społecznej w obszarach zarówno ekonomicznym jak i kulturalnym. Z tego względu na rewitalizowanych terenach należy generować nowe miejsca pracy (sklepy, lokale gastronomiczne, biura, rzemiosło i usługi), w czym z pewnością mogą być pomocni prywatni inwestorzy. Oczywiście jest, że zmiany będą trwałe jeśli istnieje nadzór właściciela lub zarządcy, któremu zależy na zyskach.

W polskiej praktyce rewitalizacyjnej powinno się rozważyć wykorzystanie jako operatora wyspecjalizowanych firm, które realizują rewitalizację dla miasta i w imieniu miasta. W krajach tak zwanej starej Europy mamy do czynienia z różnymi konstrukcjami prawnymi mającymi na celu powierzenie zadań związanych z odnową obszarów zdegradowanych podmiotom zewnętrznym. Przykładem jest tu niemiecki wzorzec powiernictwa lub anglosaski model przedsiębiorstw rewitalizacji. Oddzielenie tych podmiotów od urzędu miasta zapewnia skupienie ich aktywności na problemie rewitalizacji. Na działanie operatora nie wpływa także sytuacja polityczna w gminie co wydaje się być niezmiernie ważne w polskich warunkach. Należy jednak uważać aby nie popełnić błędu jaki miał miejsce w Wielkiej Brytanii gdzie korporacje rozwoju miast, kontrolowane przez rząd stały się wielkimi firmami deweloperskimi, oderwanymi od problemów społecznych rewitalizowanych obszarów²⁰⁴.

²⁰⁴ R. Guzik, B. Domański, *Możliwości wykorzystania doświadczeń zagranicznych w zakresie rewitalizacji miastw Polsce* [w.] Zygmunt Ziobrowski (red.), *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010, s.25

Powiernictwo jest jedną z najstarszych koncepcji prawnych, znaną już w prawie rzymskim. Współcześnie jest narzędziem rozwiniętej gospodarki i coraz częściej pojawia się jako instrument stosowany na rynkach finansowych. Jednak użyteczność powiernictwa nie ogranicza się do wymiaru prywatnoprawnego. W szerszym kontekście konstrukcja ta była i jest wykorzystywana w ramach prawa publicznego²⁰⁵. Stosunek powierniczy jest szczególną konstrukcją prawną. Opiera się na wzajemnym zaufaniu stron. Jedna z osób (powierzający-fiducjariusz) przenosi na inny podmiot (powiernika-fiducjanta) określone zbywalne prawo podmiotowe, ewentualnie uprawnienie do wykonywania takiego prawa. Czynność powiernicza obejmuje:

1. Przeniesienie przez powierzającego na powiernika konkretnego prawa (przysporzenie), w następstwie czego powiernik może korzystać z niego względem osób trzecich w zakresie wyznaczonym treścią tego prawa (własność, wierzytelność).
2. Zobowiązanie powiernika wobec powierzającego (w stosunku wewnętrznym), że będzie z powierzonego mu prawa korzystał w ograniczonym zakresie, wskazanym treścią umowy powierniczej (w szczególności, że powierzone mu prawo powróci do powierzającego we wskazanej sytuacji)²⁰⁶.

Powiernik wykonuje i korzysta z tego prawa w imieniu własnym, lecz na rzecz innej osoby (powierzającego bądź beneficjenta). Zastrzega się jednak, że sposób, czas oraz warunki korzystania z tego prawa są ściśle i wężiej określone, niż wynikałoby to z treści danego prawa podmiotowego, jak również przy zastrzeżeniu, że po upływie określonego czasu albo spełnieniu się określonego warunku prawo to (upoważnienie do wykonywania prawa) lub korzyści i pożytki wynikające z wykonywania tego prawa zostaną przeniesione przez powiernika na powierzającego lub beneficjenta, ewentualnie przejdą na niego automatycznie z mocy ziszczenia się warunku (nadejścia terminu) zastrzeżonego w czynności prawnej. Umowa powiernicza precyzuje szczegółowy zakres obowiązków powiernika oraz określa, jakie czynności rozporządzające mogą być przez niego samodzielnie podejmowane²⁰⁷.

Najwięcej doświadczeń w prowadzeniu rewitalizacji systemem powierniczym mają Niemcy. Poza Berlinem, wszystkie miasta realizowały swoje programy w oparciu o tą

²⁰⁵ Robert Rykowski, *Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, s. XI

²⁰⁶ Jerzy Skorupka, *Stosunek powierniczy jako źródło uprawnień i obowiązków ciążących na sprawcy przestępstwa nadużycia zaufania z art. 296 KK*, Monitor prawniczy Nr 1/2007

²⁰⁷ Tamże.

konstrukcje prawną. Rewitalizacja miast niemieckich jest traktowana jako interes publiczny i ma służyć dobru obywateli. Odpowiada za nią gmina i może ją powierzyć na podstawie specjalnej umowy powiernikowi.

Obszernie niemieckie doświadczenia w prowadzeniu rewitalizacji opisane są w pracy pod redakcją Marka Bryxa oraz Aleksandry Jadach-Sepioło p.t. *Rewitalizacja miast w Niemczech*, powstałej w ramach serii wydawniczej Instytutu Rozwoju Miast p.t. *Rewitalizacja Miast Polskich*.

Proces zarządzania rewitalizacją miast podlega w większych miastach urzędowi do spraw planowania urbanistycznego a w mniejszych burmistrzowi. Koncepcja rewitalizacji jest tworzona przez grupę zadaniową powołaną do tego celu wewnątrz urzędu miasta i musi być zatwierdzona przez zarząd gminy. Odpowiednik polskiego LPR tworzony jest przez prywatne firmy zajmujące się rewitalizacją oraz biura projektowe. Samo wykonanie rewitalizacji należy wspólnie do gminy oraz spółki zarządzającej na poziomie operacyjnym. Zadaniem gminy jest planowanie, kierowanie i finansowanie projektu. Zadaniem spółki wykonawczej jest gromadzenie gruntów, prowadzenie rokowań z właścicielami nieruchomości, organizowanie spotkań z inwestorami oraz informowanie społeczności lokalnej.

Spółki wykonawcze działają w roli powierników. Prowadzą swoją działalność we własnym imieniu i na rzecz gminy. W warunkach niemieckich rewitalizacją najczęściej zarządzają prywatne spółki rozwoju gospodarczego w modelu powierniczym, przedsiębiorstwa mieszkaniowe w zakresie swoich zasobów mieszkaniowych oraz biura projektowe, najczęściej w przypadku zabytków.

Taki tryb zarządzania rewitalizacją jest oparty na przepisach niemieckiego federalnego Prawa Budowlanego co umożliwia właściwą długoterminową koordynację działań, planowanie oraz stworzenie spójnego programu dla całego kraju. Profesor Bryx podkreśla konieczność stworzenia w Polsce ustawy o rewitalizacji zawierającej przepisy podobne jak niemiecka, porządkującej wszystkie aspekty prawne programów rewitalizacji miast.

Autorzy niemieckich przepisów obarczyli gminę pełną odpowiedzialnością za realizację programów rewitalizacji. Niemniej jednak prawo niemieckie zezwala aby gmina mogła się posłużyć specjalnym podmiotem uprawnionym do podejmowania działań w zakresie rewitalizacji, czyli powiernikiem. Rozwiązanie takie, dla podmiotu odpowiedzialnego za realizację przedsięwzięcia rewitalizacyjnego czyli gminy, jest bardzo korzystne. Zwalnia

bowiem chociażby urzędników gminy z obowiązków związanych z rewitalizacją, których jest bardzo wiele oraz mają złożony charakter.

Na podstawie badań przeprowadzonych na potrzeby niniejszej pracy można stwierdzić, iż w polskich warunkach pośród władz gmin oraz urzędników zachodzi zjawisko strachu przed powierzeniem niektórych uprawnień podmiotowi zewnętrznemu. Spowodowane jest to brakiem możliwości skutecznego egzekwowania umów a także obawa przed brakiem uczciwości i rzetelności ze strony podmiotu zewnętrznego. Przeszkodą jest także brak transparentnych procedur wyboru takiego partnera co może rodzić podejrzenia co do różnych patologii w trakcie jego wyłaniania.

Niemiecki ustawodawca poradził sobie z podobnymi problemami poprzez zastrzeżenie, że powiernikiem może być tylko firma zatwierdzona przez właściwy urząd krajowy, która spełnia warunki:

- jest niezależna od firm budowlanych,
- jest w stanie właściwie wypełnić postawione przed nią zadania,
- poddaje się cyklicznemu audytowi,
- kadra kierownicza firmy posiada odpowiednie uprawnienia zawodowe.

Podmiot taki musi działać zgodnie z przepisami ustawy, a szczególnie przepisom dotyczącym majątku powierniczego, który tworzą wszystkie środki przekazane powiernikowi w celu umożliwienia wykonania postawionych przed nim zadań. Majątek ten musi być zarządzany oddzielnie od pozostałego majątku powiernika, co ma zapewnić gminie możliwość spłaty zobowiązań²⁰⁸.

Należy więc stworzyć podstawy prawne instytucji powiernika podobne jak w Niemczech. Istotne jest aby podmiot odpowiedzialny za rewitalizację nie odpowiadał powierzonym mu majątkiem wobec osób trzecich za zobowiązania, które nie dotyczą tego majątku.

Jak pisze Jerzy Kopyra w *Rewitalizacja miast polskich* w przepisach polskiego prawa trudno jest znaleźć definicję powiernictwa. Jednak na podstawie niektórych aktów prawnych, tj. ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,²⁰⁹ ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami

²⁰⁸ M. Bryx, A. Jadach-Sepiolo (red.), *Rewitalizacja Miast Polskich T-3, Rewitalizacja miast w Niemczech*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 258

²⁰⁹ Dz. U. z 2004 r., Nr 208, poz. 218 ze zm.

mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego,²¹⁰ oraz ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych²¹¹ można ustalić cechy stosunków powierniczych. Cechy te powinna posiadać też umowa stosunku powierniczego w programach rewitalizacji²¹².

- a) stosunek powierniczy może powstać na podstawie ustawy (powiernictwo typu germańskiego) albo czynności prawnej (powiernictwo typu romańskiego);
- b) dwie strony stosunku powierniczego: powiernik oraz powierzający-beneficjent powiernictwa;
- c) powiernik podejmuje działanie na rzecz powierzającego;
- d) wszelkie korzyści osiągnięte przez powiernika ostatecznie muszą przypaść powierzającemu;
- e) powiernik winien dokładać należytej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków i minimalizować ryzyko beneficjenta powiernictwa;
- f) w stosunkach zewnętrznych powiernik występuje jako jedyny podmiot uprawniony;
- g) majątek osobisty powiernika jest wyodrębniony od majątku powierniczego;
- h) fragmentarycznie została uregulowana ochrona roszczeń powierzającego w postępowaniu egzekucyjnym, upadłościowym oraz wobec masy spadkowej.²¹³

W tej konstrukcji prawnej powinna być także uregulowana ochrona majątku powierniczego oraz majątku powierzającego. Należy także na wzór prawa niemieckiego zobowiązać ustawowo gminę do udzielenia gwarancji albo poręczenia za wykonanie zobowiązań, za które Powiernik odpowiada majątkiem powierniczym. W polskich warunkach prawnych umowa zarządu powierniczego powinna być regulowana przepisami Kodeksu cywilnego²¹⁴.

Inny problem, z którym spotykają się gminy w Polsce to problem rozproszenia własności. Należy się liczyć z tym, że powiernik spotkałby się z podobnym problemem. Na rewitalizowanym obszarze występują nieruchomości wielu właścicieli. Są to obiekty należące do gminy, do skarbu państwa, często właścicielem jest kościół lub związek wyznaniowy.

²¹⁰ Dz. U. z 2004 r., Nr 163, poz. 1711 ze zm.

²¹¹ Dz. U. Nr 146, poz. 1546.

²¹² Jerzy Kopyra, *Rewitalizacja miast polskich*, Centrum Monitoringu Legislacji Konfederacji Pracodawców Polskich, s. 42, http://cml.pracodawcyrp.pl/upload/binaries/wlodarski/rewitalizacja_polskich_miast.doc (dostęp: 05.09.2015r.)

²¹³ Robert Rykowski, *Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, s. XI s. 148-150.

²¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 1964r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

Najczęściej jednak jest to własność prywatna. W każdym z badanych w niniejszej pracy miast występowały problemy z prywatnymi właścicielami. Najczęściej nie chcieli oni partycypować w kosztach rewitalizacji, a w jednym przypadku (Zduńska Wola) jeden z właścicieli celowo utrudniał scalenie własności nieruchomości przeznaczonej do rewitalizacji. Takie zachowanie powoduje, że rewitalizacja jest „dziurawa”.

W prawodawstwie niemieckim Ustawodawca ograniczył prawa właścicieli na obszarze poddanym rewitalizacji. Zmusza właścicieli zarówno do akceptacji koncepcji rewitalizacji oraz do partycypacji w jej wykonaniu. Zobowiązanie takie narzucone jest obecnym właścicielom jak i potencjalnym inwestorom. Pozwala to na zachowanie spójności koncepcji i jej realizację w zaplanowanym kształcie²¹⁵.

Niemiecka koncepcja obligatoryjnego udziału w Przedsięwzięciu właścicieli nieruchomości położonych na rewitalizowanym obszarze jest dobrym rozwiązaniem. Zgodnie z zasadą przekonywania, gmina byłaby zobowiązana najpierw zachęcać właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości do dobrowolnego zawarcia umowy rewitalizacyjnej celem przeprowadzenia inwestycji wskazanych w Programie Rewitalizacji. Jeśli jednak powołane podmioty sprzeciwiłyby się zawarciu takiej umowy, nieruchomość należałoby wywłaszczyć na rzecz gminy w celu przeprowadzenia przez nią albo Operatora działań inwestycyjno-budowlanych, których nie chciał zrealizować właściciel czy użytkownik wieczysty nieruchomości. Wywłaszczona nieruchomość weszłaby w skład majątku Operatora i mogłaby zostać zbyta na rzecz osoby trzeciej wybranej przez powołany podmiot. Inną możliwością dobrowolnego udziału właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości mogłoby być wnoszenie ich praw do nieruchomości aportem do spółki – operatora.²¹⁶

Czasami gmina decyduje się nie powierzać przedsięwzięcia rewitalizacyjnego powiernikowi lecz sama organizuje odpowiednią strukturę, która kompleksowo zajmuje się tą problematyką. Takie rozwiązanie powoduje że władza lokalna ma poczucie bezpośredniej kontroli przebiegu wszystkich zadań, możliwości szybkiej korekty decyzji, a więc rzeczywistego i jednoznacznego wpływu na przebieg przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Mimo tych zalet wydaje się, że zarządzanie rewitalizacją poprzez powiernika jest skuteczniejszym

²¹⁵ Marek Bryx, Aleksandra Jadach-Sepiolo (red.), *Rewitalizacja ...*, s. 264

²¹⁶ Jerzy Kopyra, *Rewitalizacja miast polskich*, Centrum Monitoringu Legislacji Konfederacji Pracodawców Polskich, s. 42, http://cml.pracodawcyrp.pl/upload/binaries/wlodarski/rewitalizacja_polskich_miast.doc (dostęp: 05.09.2015r.)

rozwiązaniem. Powiernik dołoży wszelkich starań by rewitalizacja była udana ponieważ będzie czerpał z tego zyski.

Rewitalizacja jest procesem mającym przywrócić dany obszar do życia, przywrócić go społeczeństwu oraz podnieść jego wartość. Poniesione na rewitalizację nakłady powinny się zwrócić poprzez wzrost wartości nieruchomości na danym obszarze, które można sprzedać. W związku z tym, instytucja powiernika jest rozwiązaniem ze wszech miar wartym zastosowania. Przesuwa wszystkie działania rewitalizacyjne mające charakter biznesowy z kompetencji gminy do spółki, która chce osiągnąć zysk. Powiernik musi oczywiście spełniać warunki opisywane powyżej²¹⁷.

Na koniec podkreślić należy konieczność elastyczności, która zostawia dużą swobodę gminie w zakresie sposobu realizacji zadań, w tym organizacji, ciążących na gminie w związku z przygotowaniem i realizacją rewitalizacji wybranych obszarów. Swoboda ta musi mieć swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa dotyczących rewitalizacji.

Ciekawe rozwiązania instytucjonalne funkcjonują także we Francji. Rozwiązania te funkcjonują w zakresie polityk jak np. model francuskiej „Polityki miast małych i średnich” w latach 70.-80 czy model polityki „Sektorów Chronionych” w miastach Sztuki i Historii, który trwa od 1963 r. do chwili obecnej. Funkcjonują także w zakresie programów jak na przykład „Programowane Operacje poprawy mieszkalnictwa i przestrzeni publicznych OPAH”, które jest najbardziej podobne do modelu LPR w Polsce (zrealizowani 150 programów rocznie przez 10 lat). Instrumenty, które wspierają programy rewitalizacji to na przykład Prawo Pierwokupu Komunalnego DPU, przyznanie statusu celu publicznego lokalnym PR, ustanowienie Strefy Interwencji Gruntowej oraz instrument walki z nieuzasadnioną spekulacją gruntami czyli przestępstwo „wczesnego poinformowania”. Francuskie samorządy stosują także specjalne metody i formy zarządzania programami rewitalizacji na przykład zarządzanie poprzez operatora rewitalizacji – profesjonalne stowarzyszenia lokalne zrzeszone w Federacji krajowej - PACT ARIM.

Federacja PACT jest bardzo ciekawa instytucja ponieważ działa w sferze odnowy przestrzeni publicznej na zasadzie organizacji non profit. Powołana została w 1940 roku jako mała grupa wolontariuszy, którzy wzięli w swoje ręce los ludzi zamieszkujących w złych warunkach mieszkaniowych. Dzisiaj jest to stowarzyszenie około 145 organizacji w całej

²¹⁷ Marek Bryx, Aleksandra Jadach-Sepiolo (red.), *Rewitalizacja...*, s. 261

Francji. Organizacja zrzesza 2400 wolontariuszy (reprezentanci lokalnych społeczności, przedstawiciele władz publicznych) oraz zatrudnia 2200 pracowników, architektów, prawników, specjalistów do spraw planowania przestrzennego, managerów, inżynierów budowlanych i pracowników socjalnych.

Celem działalności organizacji jest poprawa warunków zamieszkania ludności. Każdego roku PACT ARIM bierze udział w około 1200 projektach odnowy miast jako partner lokalnych władz. Organizacja działa także na rzecz zmniejszenia poziomu wykluczenia społecznego oraz wyrównywania szans w rozwoju różnych grup społecznych.

W latach 1980-1990 lokalne agencje Ruchu PACT ARIM były najczęściej operatorami programów rewitalizacji we Francji. Zarządzanie rewitalizacją przez profesjonalnego operatora zewnętrznego jest dobrą praktyką stosowaną we Francji. Operator ten jest kontrolowany przez gminę, której przedstawiciele wchodzi w skład Rady Nadzorczej operatora. Operator ten zwany „operatorem biednym” nie przejmuje żadnej własności a także nie odgrywa roli inwestora. Jego zadaniem jest tworzenia dynamiki programu, poszukiwania partnerów do realizacji i wdrażania zadań przez tych uczestników: prywatnych właścicieli domów, developerów, gminę jako właściciela zasobu komunalnego. Pełni funkcję organizatora – ułatwiającego przy pomocy różnorodnych działań pracę partnerów, jak: przygotowywanie biznesplanów, remontów, starania o pożyczki dla inwestorów, organizacja kampanii informacyjnych na rzecz remontów, rozwoju handlu czy rzemiosła, pomoc w przesiedleniach, pracę socjalną, kontrolę robót budowlanych. Może także uzyskać status powiernika²¹⁸.

Operator taki pełni rolę rzetelnego doradcy dla każdego typu inwestora. Operator dysponuje szeregiem argumentów i propozycji:

- operator wykonuje na rzecz Urzędu Miasta i instytucji zarządzającej (w tym przypadku francuskie Ministerstwo Infrastruktury) studium operacyjnego rewitalizacji obszaru;
- biuro operatora tworzy analizę sytuacji demograficznej, społecznej, gospodarczej, przestrzennej obszaru, proponuje kierunki pracy w okresie pięciu lat i konkretne projekty remontów budynków oraz przekształcenia przestrzeni publicznych, propozycje akcji społecznych i gospodarczych, proponuje także całościowy program

²¹⁸ Krzysztof Skalski, *Rewitalizacja we Francji. Zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 276

remontów i konieczny preliminarz finansowy, na którego podstawie następuje rezerwacja kredytów u partnerów finansujących;

- operator wykonuje na rzecz właścicieli budynków i mieszkań przeznaczonych na wynajem wstępny projekt architektoniczny i biznesplan (jest to usługa gratisowa dla kandydata na remont). Operator jest opłacony w ramach umowy realizacyjnej z Urzędem Miasta a po podjęciu decyzji o robotach remontowych przez właściciela, operator przygotowuje płatny kontrakt na opracowanie dokumentacji budowlanej oraz prowadzenie robót (forma kontraktu jest różnorodna ponieważ elastyczność relacji pomiędzy operatorem, bankiem i właścicielem nieruchomości jest podstawą sukcesu).

Do operatora należy także:

- organizacja niezbędnych przesiedleń i rozwiązywanie na bieżąco problemów rodzin i osób dotkniętych przesiedleniami;
- współpraca z organizacjami i instytucjami pomocy społecznej;
- organizacja partnerstwa (stowarzyszenia, konserwator zabytków, banki), spotkań z mieszkańcami, kontakty z prasą i mediami, wystawy;
- przekazywanie Radzie Miasta raportów z realizacji powierzonych misji;
- przekazywanie raportów półrocznych z postępów realizacji do instytucji finansujących;
- przygotowanie ewentualnych aneksów do umów z instytucjami zarządzającymi dla uzyskania przedłużenia operacji programowanej i rezerwacji odpowiednich zasobów finansowych w tych instytucjach²¹⁹.

Jak pisze Krzysztof Skalski taki model zarządzania rewitalizacją byłby najbardziej odpowiedni do zastosowania w Polsce. Żeby to jednak było możliwe należy wprowadzić szereg rozwiązań systemowych takich jak prawo pierwokupu komunalnego, przyznanie rewitalizacji statusu celu publicznego, ustanowienie specjalnego obszaru rewitalizacji a także jak to ma miejsce we Francji wyodrębnienie w prawie karnym przestępstwa „wczesnego poinformowania”, co byłoby instrumentem walki z nieuzasadnioną spekulacją gruntami.

²¹⁹ Krzysztof Skalski, *Rewitalizacja we Francji...*, s. 138-139

Rozdział VIII

Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku.

W dniu 9 października 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o rewitalizacji. Tekst ustawy ogłoszony został w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej polskiej w dniu 3 listopada 2015 roku pod pozycją 1777. Ustawa weszła w życie w dniu 18 listopada 2015 r. z wyjątkiem art. 37, który wchodzi w życie 1 stycznia 2016 roku.

Celem ustawy jest stworzenie podstawy prawnej do podjęcia kompleksowych działań służących rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Ustawa dzieli się na 7 rozdziałów.

Rozdział pierwszy zawiera przepisy ogólne. Artykuł 1 określa zakres stosowania ustawy. W artykule 2 ustawodawca wprowadza definicję rewitalizacji. Według ustawy „rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji”. W artykule tym określone są także szczegółowo interesariusze rewitalizacji.

Wydaje się, że definicja rewitalizacji powinna być szersza. Powinna zawierać także stwierdzenie że jest to proces wieloletni. Nie zawiera także celu jaki stawia się działaniom rewitalizacyjnym czyli trwałego rozwoju zdegradowanego obszaru oraz pojawienia się trwałej zdolności inwestycyjnej²²⁰.

W artykule 3 rewitalizacja została uznana za dobrowolne zadanie własne gminy. W artykule tym ustawodawca określił w jaki sposób gminy mają realizować to zadanie. Jest tu zawarty przepis nakazujący gminie współpracę z powiatem, województwem, administracją rządową oraz innymi podmiotami realizującymi uprawnienia Skarbu Państwa na rewitalizowanym obszarze. Przepis wymuszający współpracę wszystkich szczebli administracji stworzy ramy prawne do koordynowania zamierzeń inwestycyjnych oraz interwencji publicznych w różnych obszarach polityk takich jak pomoc społeczna, bezpieczeństwo publiczne czy kultura pomiędzy gminą a innymi jednostkami samorządu terytorialnego i administracji rządowej, w celu wspólnego dążenia przez te podmioty do wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego.

²²⁰ Cel taki zawarty został w definicji prof. Tadeusza Markowskiego.

W rozdziale 2 zawarte zostały przepisy dotyczące partycypacji społecznej. W myśl ustawy „partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji”. W rozdziale określono szczegółowo zakres i zasady prowadzenia konsultacji społecznych. Artykuł 7 wprowadza do obrotu prawnego instytucję Komitetu Rewitalizacji, który „stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta” Określa także zasady powoływania komitetu oraz zakres i zasady jego funkcjonowania.

Partycypacja społeczna jest niezmiernie ważna szczególnie na etapie planowania działań rewitalizacyjnych. Partycypacja zarówno mieszkańców jak i podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w rewitalizacji. Swoją wkład muszą mieć wszyscy interesariusze tego procesu. Ustawodawca wyszedł naprzeciw oczekiwaniom uczestników programów rewitalizacji. Ustawa ustanawia generalną zasadę, że partycypacja społeczna jest niezbędnym elementem działań rewitalizacyjnych i musi zapewniać aktywny udział interesariuszy. Właściwie przeprowadzone szeroko pojęte działania konsultacyjne pozwolą lepiej poznać oczekiwania społeczne, pozwolą postawić lepszą diagnozę oraz podjąć właściwe decyzje dotyczące zdegradowanych obszarów. Poza tym zachęcenie mieszkańców lub wręcz ich nakłonienie do udziału w konsultacjach społecznych pogłębia ich poczucie jedności z miejscem zamieszkania. Ustawa wprowadza obowiązek konsultacji społecznych. Obowiązkowa forma tych konsultacji polega na zbieraniu uwag w formie papierowej lub elektronicznej za pomocą różnych środków komunikacji elektronicznej. Formy dodatkowe fakultatywne to:

- spotkania,
- debaty,
- warsztaty,
- spacer studyjne,
- ankiety,
- wywiady,
- zbieranie uwag ustnych, poprzedzonym publicznym zaproszeniem do ich składania.

Wszystkie konsultacje muszą być ogłoszone przez władze gminy co najmniej siedem dni przed ich przeprowadzeniem. Gmina musi dołożyć wszelkich starań aby grono interesariuszy biorących udział w konsultacjach było jak najszersze. Treści podlegające konsultacją muszą być proste w odbiorze, muszą zawierać wizualizacje oraz być napisane językiem jak najbardziej to możliwe niespecjalistycznym. Przepisy te to duży krok w kierunku szerokiej partycypacji społecznej. Potrzebne są jednak jeszcze narzędzia umożliwiające większą skłonność, głównie mieszkańców, do zaangażowania się we wspólne planowanie działań zmierzających do rozwoju.

W rozdziale tym ustawa powołuje także instytucję Komitetu Rewitalizacji, który pełni funkcję opiniotwórczo-doradczą dla wójta. Art. 7 ustawy nakłada obowiązek powołania komitetu. Komitet należy powołać przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji lub najpóźniej 3 miesiące po jego uchwaleniu. Skład komitetu powinien odzwierciedlać udział interesariuszy w programie. Właściwym rozwiązaniem jest wyłączenie z głosowania nad uchwałami komitetu przedstawicieli gminy w odniesieniu do rozwiązań, których autorem jest gmina. Powoduje to, że gmina traci narzędzie nacisku na komitet. Ustawa nie przewiduje udziału w pracach komitetu specjalistów z zakresu urbanistyki, architektury, prawa, finansów czy zarządzania. Nie przekreśla to jednak możliwości ich powołania. Udział specjalistów zwiększyłby moc opiniotwórczą komitetu.

Rozdział 3 zawiera regulacje dotyczące obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Artykuł 9 definiuje obszar zdegradowany jako „obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk:

- gospodarczych (np. słaba kondycja lokalnych przedsiębiorstw),
- środowiskowych (np. przekroczenie standardów jakości środowiska),
- przestrzenno-funkcjonalnych (np. brak dostępu do podstawowych usług albo ich niska jakość),
- technicznych (np. degradacja stanu technicznego obiektów budowlanych).

Jako obszar rewitalizacji ustawa określa „całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, na którym, z uwagi na istotne

znaczenie dla rozwoju gminy, przygotowywana lub prowadzona jest rewitalizacja". Zasięg obszaru rewitalizacji został przez ustawę ograniczony i nie może on obejmować łącznie terenów większych niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkałych przez więcej niż 30% mieszkańców gminy, przy czym może być podzielony na podobszary. Uchwała wyznaczająca zarówno obszar zdegradowany jak i obszar rewitalizacji stanowi akt prawa miejscowego.

Oba wyznaczone obszary mogą się składać z części położonych w różnych obszarach gminy. Ma to na celu lepsze uwzględnienie specyfiki obszarów kryzysowych ale wszystkie podobszary muszą cechować się występowaniem negatywnych zjawisk społecznych. Jest to rozwiązanie ze wszech miar właściwe. Do tej pory działaniami rewitalizacyjnymi objęte były czasami obszary nie wymagające takich działań. Często rewitalizacja była prowadzona z powodu łatwego uzyskania finansowania na dany obszar czy wręcz pojedynczy budynek lub grupę budynków.

Przepisy ustawy precyzują także szczegóły uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji. Do uchwały musi być załączona mapa jednoznacznie wskazująca nieruchomości wchodzące w skład obszaru rewitalizacji. Poza tym do uchwały należy dołączyć diagnozę potwierdzającą spełnienie przez obszar rewitalizacji przesłanek obszaru zdegradowanego.

Powyższe rozwiązania prawne pomagają gminie zyskać elastyczne kryteria wyboru obszaru rewitalizacji, zależne przede wszystkim od samego stopnia nasilenia stanu kryzysowego. Dla obszaru rewitalizacji gmina opracowuje następnie gminny program rewitalizacji, który to jest podstawą do stosowania na obszarze rewitalizacji specjalnych rozwiązań ustawowych – Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz miejscowego planu rewitalizacji.

Ponadto w uchwale o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji rada gminy może ustanowić szczególne regulacje umożliwiające gminie sprawne przeprowadzenie programu rewitalizacji. Są to prawo pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się na obszarze rewitalizacji oraz ograniczenie (a nawet zakaz) wydawania decyzji o warunkach zabudowy na nieruchomościach położonych na obszarze rewitalizacji. Jest to następne bardzo korzystne rozwiązanie umożliwiające zatrzymanie niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru, pogłębiających negatywne zjawiska, które były wcześniej podstawą do wyznaczenia obszaru do rewitalizacji.

W rozdziale 4 ustawy zawarte są przepisy dotyczące Gminnego Programu Rewitalizacji. Program ten opracowuje się dla obszaru rewitalizacji i jest on podstawą do stosowania na obszarze rewitalizacji specjalnych rozwiązań ustawowych – Specjalnej Strefy Rewitalizacji (SSR) oraz miejscowego planu rewitalizacji.

Gminny Program Rewitalizacji przyjmuje rada gminy w formie uchwały, jako dokument o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego, wiążący organy gminy w podejmowanych działaniach. Nie jest więc to akt prawa miejscowego. GPR zawiera szczegółową analizę obszaru rewitalizacji, cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań, listę planowanych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz ramy finansowe programu wraz ze wskazaniem źródeł finansowania.

Co jest szczególnie ważne, w rozdziale tym w artykule 15 zawarty jest wymóg umieszczenia w gminnym programie rewitalizacji szczególnie tych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, których znaczenie do sukcesu rewitalizacji jest szczególne. Pozwoli to ustalić ścieżkę krytyczną dla całego projektu-programu a to pozwoli zaplanować szczegółowe działania i sposób ich wykonania w całym procesie. Pozwoli to także ustalić jakie zadania są priorytetowe i najważniejsze z punktu widzenia realizacji całego programu.

W przepisach zachowano otwartą formułę dla przedsięwzięcia służącego realizacji celu publicznego ale także przedsięwzięcia prywatnego, które zamieszcza się w gminnym programie rewitalizacji.

Ten sam artykuł wymusza na gminie objęcie programem rewitalizacji osób, które czasowo lub trwale zmuszone były zmienić miejsce zamieszkania. Działanie takie ma służyć zapobieganiu wykluczeniu społecznemu.

W rozdziale tym zawarto też pewne zasady wspólnej realizacji zadań rewitalizacyjnych przez różne podmioty publiczne oraz wymóg opiniowania projektu programu rewitalizacji przez inne podmioty administracji publicznej w sferze działania których realizowane są zadania rewitalizacyjne. Są to zgodnie z art. 17, pkt 2:

- zarząd właściwego powiatu – w zakresie zgodności ze strategią rozwoju powiatu
- zarząd właściwego województwa – w zakresie zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego województwa i strategią rozwoju województwa,
- właściwego wojewodę – w zakresie zgodności z zadaniami rządowymi służącymi realizacji celu publicznego określonego w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,

- właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa – w zakresie wymagań bezpieczeństwa i obronności,
- właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej – w zakresie ochrony przeciwpożarowej,
- właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,
- właściwą gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną,
- operatorów sieci uzbrojenia terenu, w tym zarządców dróg oraz linii i terenów kolejowych,
- Komitet Rewitalizacji, jeżeli został powołany.

A także jeśli jest to konieczne i uzasadnione specyfiką obszaru poddanego rewitalizacji:

- właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska – w zakresie form ochrony przyrody,
- właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków – w zakresie form ochrony zabytków,
- właściwego dyrektora urzędu morskiego – w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
- właściwy organ nadzoru górniczego – w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
- właściwy organ administracji geologicznej – w zakresie zagospodarowania terenów osuwisk,
- właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej – w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
- ministra właściwego do spraw zdrowia – w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
- Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe – w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa będących w trwałym zarządzie tego Gospodarstwa.

Opinie powyższych podmiotów stanowią jednak niewiążące gminy stanowiska podmiotów je wydających. Jest to właściwe rozwiązanie ustawowe. Z jednej strony gmina ma obowiązek konsultacji i projektu oraz zebranie opinii. Z drugiej strony jednak niewiążący charakter tych opinii nie spowoduje paraliżu biurokratycznego w trakcie uchwalania gminnego programu rewitalizacji.

Niezmierznie ważnym i pozytywnym rozwiązaniem jest regulacja w artykule 21 ustawy dotycząca powiązania przedsięwzięć rewitalizacyjnych zawartych w *GPR* z polityką finansową gminy wyrażoną w wieloletniej prognozie finansowej, nakazującym gminie wprowadzenie przedsięwzięcia rewitalizacyjnego zawartego w *GPR*, służącego realizacji zadań własnych gminy, do załącznika do wieloletniej prognozy finansowej gminy²²¹.

Regulacje rozdziału 5 dotyczą przypadków w których w gminnym programie rewitalizacji wskazano na konieczność ustanowienia, dla obszaru (lub podobszarów) rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Strefę ustanawia rada gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Strefa jest obszarem stosowania szczególnych norm prawnych z zakresu planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, mieszkalnictwa, prawa podatkowego oraz cywilnego. Czasowy zakres obowiązywania strefy ograniczony został do 10 lat. Uchwała nie musi być konsultowana ponieważ jest oparta o gminny program rewitalizacji. Zdecydowano się na takie rozwiązania aby zapewnić sprawny przebieg i realizację przedsięwzięć związanych z rewitalizacją.

Ustawa przewiduje również szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - miejscowy plan rewitalizacji, który może być uchwalony wyłącznie dla obszaru rewitalizacji wyznaczonego w drodze uchwały rady gminy.

Ustawa w art. 27 wprowadza ważną regulację dotyczącą zdefiniowania i wprowadzenia do obrotu prawnego nowego celu publicznego. Jest to cel publiczny związany z mieszkalnictwem. Warunkiem jest aby budowa lub przebudowa budynków przeznaczonych na społeczne budownictwo czynszowe realizowana była na obszarze rewitalizacji oraz co konieczne ujęta była w gminnym programie rewitalizacji. Uznanie inwestycji mieszkaniowej za cel publiczny obostrzone jest jednak pewnymi warunkami, które muszą być spełnione jednocześnie:

1. Dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej.
2. Na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi.
3. Jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku.

²²¹ Reguluje to art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych.(Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240).

Lokalizacje inwestycji uznanych za cel publiczny umieszcza się w planie zagospodarowania przestrzennego. Jest to bardzo ważne i pożądane rozwiązanie prawne, sprzyjające pozyskiwaniu nieruchomości w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Artykuł 28 i 29 ustawy określa zasady przekwaterowania lokatorów nieruchomości przeznaczonych do rewitalizacji a położonych w strefie. Ma to na celu zapewnienie sprawnej przeprowadzki lokatora, która nie będzie wstrzymywać prac budowlanych.

Podobny przepis, jak w przypadku zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji, wprowadzony został w odniesieniu do specjalnej strefy rewitalizacji. Gmina może w strefie wprowadzić zakaz jeśli brak takiego zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian na terenie strefy, niezgodnych z gminnym programem rewitalizacji albo utrudniających realizację programu. Rozwiązanie takie jest instrumentem uzupełniającym do ustalenia warunków zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako głównego instrumentu reglamentacji przestrzennej. Jest to niezbędne i niezmiernie ważne wyposażenie gmin w narzędzie pozwalające na kontrolowanie rozwoju przestrzennego w fazie przygotowania i realizacji gminnego programu rewitalizacji. Jest to oczekiwana regulacja prawna ponieważ zdaniem wielu samorządowców decyzja o warunkach zabudowy, która w obecnym stanie prawnym nie musi być zgodna z polityką przestrzenną gminy, stanowi narzędzie zaburzające istotnie tę spójność.

Zdaniem przedstawicieli władz samorządowych wiele problemów w dotychczasowej praktyce stwarzały nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. problematyczne dla gmin jest obowiązek złożenia kwoty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość do depozytu sądowego na okres 10 lat. Stanowi to często duże obciążenia finansowe dla gminy. W artykule 31 zawarto regulację szczególną dotyczącą zasad postępowania w przypadku wywłaszczenia takich nieruchomości. Zgodnie z tym artykułem na obszarze specjalnej strefy rewitalizacji nie jest wymagane składanie kwoty odszkodowania do depozytu sądowego.

Kolejne udogodnienie proceduralne dotyczące nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym dotyczy postępowań administracyjnych dotyczących takich nieruchomości. Przepisy artykułu 32 stanowią, że na obszarze specjalnej strefy rewitalizacji ustalenie kręgu stron postępowania następuje na podstawie danych zawartych w katastrze nieruchomości, zaś doręczenie na adres wskazany w katastrze nieruchomości uznaje się za skuteczne.

Bardzo ważne, szczególnie dla gminy, są przepisy artykułu 34 ustawy. Nakazują one sądom cywilnym wzięcie pod uwagę potrzeb realizacji gminnego programu rewitalizacji przy rozpatrywaniu spraw związanych z brakiem zgody współwłaścicieli nieruchomości przeznaczonych do rewitalizacji. Zgoda taka jest wymagana od współwłaściciela do rozporządzania rzeczą wspólną. Brak takiej zgody jest często przeszkodą do realizacji prac rewitalizacyjnych w obrębie nieruchomości.

W ustawie uregulowana została także sprawa dotacji gminnych dla właścicieli nieruchomości, którzy partycypują w kosztach robót budowlanych lub kosztów prac konserwatorskich i restauratorskich. Podstawowym warunkiem uzyskania dotacji w wysokości 50% kosztów przez właściciela jest zgodność wnioskowanych prac z gminnym programem rewitalizacji. Uregulowania te stanowią odpowiedź na oczekiwania zgłaszane przez samorządy dotyczące rozszerzenia mechanizmu wsparcia w drodze dotacji kierowanego nie tylko wobec nieruchomości znajdujących się w rejestrze zabytków, lecz także innych wartościowych obiektów, których odnowa składa się na końcowy efekt rewitalizacji. Jest to możliwe dzięki uznaniu działań gminy w zakresie rewitalizacji za nieobowiązkowe zadanie własne. Do określenia zasad przyznawania dotacji posiada kompetencje rada gminy i nie ma przeciwwskazań, aby regulacje w tym zakresie uchwalić łącznie z uchwałą w sprawie specjalnej strefy rewitalizacji. Do dotacji stosuje się ponadto przepis art. 77 *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*.

Jedną z najważniejszych regulacji jakie wprowadza ustawa jest artykuł 36. W artykule tym wprowadzona została generalna zasada zwalniająca z obowiązku stosowania trybów przetargowych w odniesieniu do przedsięwzięć zawartych w gminnym programie rewitalizacji realizowanych na obszarze specjalnej strefy rewitalizacji, zleczanych w celu aktywizacji mieszkańców strefy. Wartość zamówienia nie może przekraczać tak zwanych progów unijnych.

Poza tym, dla zamówień publicznych udzielanych przez urząd gminy lub jej jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym wyłączono tryb przetargowy, o ile zamówienie to spełnia łącznie wskazane w przepisach warunki:

- przedmiot zamówienia jest związany z realizacją przedsięwzięć zawartych w gminnym programie rewitalizacji i realizowanych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji,

- wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty tak zwanych progów unijnych²²²,
- zasadnicza część działalności wykonawcy wykonywana ma być na obszarze rewitalizacji, zaś przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy.

W obu przypadkach zamówienie udzielane ma być w sposób zapewniający przejrzystość oraz z uwzględnieniem okoliczności mogących mieć wpływ na jego udzielenie.

Zwolnienie inwestycji rewitalizacyjnych ze stosowania trybu przetargowego w trakcie wyłaniania wykonawcy jest dużym ułatwieniem dla gmin. Rozwiązanie takie usprawni realizację programów rewitalizacji oraz ułatwi zarządzanie programem. Samorządy będą mogły zastosować tryb bezprzetargowy (pod warunkiem spełnienia przesłanek zawartych w ustawie) dla inwestycji szczególnie ważnych, mający znaczący wpływ na przebieg całego procesu rewitalizacji

Rozdział 6 zawiera zmiany w przepisach obowiązujących. Zmiany dotyczą 16 aktów prawnych. Pierwszym z nich jest ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, z późn.zm.). W ustawie tej zastosowano finansową zachętę dla właścicieli nieruchomości do realizacji zagospodarowania zgodnego z planem miejscowym. Zachęta polega na zwiększeniu stawki podatku od nieruchomości, które pomimo przeznaczenia w planie miejscowym pod zabudowę, nie zostały zabudowane. Następna znowelizowana ustawą jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.), w której wprowadza się art. 38, który ma na celu umożliwienie stosowania instytucji umowy urbanistycznej, opisanej w zmianach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Następną z nowelizowanych ustaw jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774), w której ustawodawca wprowadził trzy instrumenty regulujące kwestię gospodarowania nieruchomościami na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Pierwszy z tych instrumentów to prawo pierwokupu przysługujące gminie dotyczące nieruchomości położonych na obszarze SSR. Drugi instrument to instrument finansowy, leżący w gestii gminy, pozwalający gminie sformułować atrakcyjną ofertę sprzedaży nieruchomości położonej na obszarze rewitalizacji. Warunkiem jest tu

²²² Progi te określone są w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy – *Prawo zamówień publicznych*.

zgodność zamiarów inwestycyjnych z zapisami gminnego programu rewitalizacji. Trzeci instrument to umożliwienie gminie ustalenie i poboru opłaty adiacenckiej w stawce wyższej niż na podstawie ogólnych przepisów. Gmina może swobodniej ustalać stawki tej opłaty jeżeli założenia finansowe rewitalizacji są o nią między innymi oparte. Jest to bardzo dobre rozwiązanie ponieważ instrument ten daje gminie możliwość zmuszenia na drodze administracyjnej właścicieli nieruchomości do większej partycypacji w kosztach rewitalizacji.

Następną zmienioną ustawą jest ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150), w której wprowadzono uregulowania zmierzające do uwzględnienia w programach gospodarowania gminnymi zasobami mieszkaniowymi działań prowadzących do uniknięcia sytuacji wykluczenia społecznego mieszkańców zamieszkujących rewitalizowany obszar. Zmiana ta daje mieszkańcom możliwość z korzystania z pozytywnych efektów rewitalizacji w zakresie ustalania wysokości czynszów.

Kolejnym aktem prawnym, który uległ nowelizacji w najszerszym stopniu jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199, z późn. zm.). Najistotniejszą zmianą wprowadzaną do *upzp* jest dodanie przepisów, regulujących miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w jego szczególnej formie, dotyczącej obszaru rewitalizacji. W przepisach nadano mu skróconą nazwę „miejscowy plan rewitalizacji” - *mpr*. Plan ten w istocie stanowi szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podlega on jednak pewnym ograniczeniom. Najważniejszym ograniczeniem przedmiotowym dla gminy jest możliwość jego uchwalenia wyłącznie dla obszaru rewitalizacji, a zatem dla obszaru wyznaczonego w drodze uchwały, o której mowa w art. 8 ustawy o rewitalizacji. Kolejną odmiennością miejscowego planu rewitalizacji jest zapis dający organom planistycznym możliwość swobodnego kształtowania obszaru objętego planem, wyłączając z niego grupy lub nawet pojedyncze nieruchomości z uwagi na zrealizowany stan zagospodarowania. Co ważne dla *mpr* w art. 37g określono także dodatkowe fakultatywne ustalenia dotyczące:

- zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;
- ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków;
- szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;

- zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej;
- maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę;
- zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali – w przypadkach, o których mowa w art. 37i.

Dodatkowo przepis daje możliwość wyposarżenia planu w wizualizacje przyjętych rozwiązań. Czyni to plan bardziej czytelny co jest szczególnie przydatne w procesie konsultacji społecznych. W przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienie powyższych regulacji na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala na drodze decyzji administracyjnej wysokość odszkodowania.

Dodany do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 37i wprowadza regulacje w której miejscowy plan rewitalizacji może przypisać danej nieruchomości szczególne warunki realizacji inwestycji, które przejawiają się w zobowiązaniu inwestora do wykonania na rzecz gminy określonych świadczeń, takich jak budowa, na swój koszt, i nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych. Zobowiązanie do realizacji tych świadczeń będzie przedmiotem zawieranej z gminą umowy urbanistycznej, określającej na podstawie planu zakres i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych elementów. Jednak inwestor, który nie wypełni obowiązków wynikających z umowy urbanistycznej nie będzie mógł przystąpić do użytkowania obiektów realizowanej przez siebie inwestycji głównej. Jest to szczególne rozwiązanie, które zamknie w umowne normy prawne współpracę gminy z podmiotami partycypującymi w procesie rewitalizacji.

Zgodnie z dodanym do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 37j Komitet Rewitalizacji jest organem opiniującym projekt *mpr*. Zakresem opinii objęta jest również prognoza skutków finansowych uchwalenia tego planu. W ramach procedury opracowywania i uchwalania *mpr* umożliwiono również przeprowadzenie jednoczesnej procedury scalenia i podziału nieruchomości. Procedurę tę można rozpocząć już w trakcie procedowania miejscowego planu rewitalizacji a nie dopiero po wejściu w życie planu miejscowego. Podjęcie uchwały dotyczące scaleń i podziałów (art. 104 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) nie jest jednak możliwe przed podjęciem uchwały przyjmującej miejscowy plan rewitalizacji.

Ostatnia zmiana upzp dotyczy upoważnienia w art. 37m ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do określenia, w drodze rozporządzenia, wymaganego zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów.

Kolejna ustawa, w której wprowadzono nowe regulacje to ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.). Zmiany mają na celu uwzględnienie rewitalizacji jako zadania publicznego. Pozwoli to na uznanie rewitalizacji jako działania będącego działalnością pożytku publicznego oraz spowoduje możliwość zastosowania jej przepisów do przedsięwzięć rewitalizacyjnych takich jak przykładowo realizowanych w formule inicjatywy lokalnej.

Szczególnie ważne zmiany, które mają znaczący wpływ na zarządzanie projektami rewitalizacyjnymi, wprowadzone zostały do ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.). Zmiana związana jest z rozszerzeniem bezprzetargowego trybu udzielania zamówień publicznych na działania wynikające z gminnego programu rewitalizacji, które realizowane są na obszarze SSR – w dwóch opisanych w ustawie przypadkach. Zapis ten jest uzupełnieniem przepisu art. 36 ustawy o rewitalizacji, który został wcześniej opisany w niniejszym rozdziale.

W ustawie o rewitalizacji zawarte zostały zapisy zmieniające także ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696). Zaproponowana zmiana umożliwi podmiotom publicznym realizującym przedsięwzięcia PPP wyodrębnienie w ramach wynagrodzenia partnera prywatnego płatności ponoszonych przez podmiot publiczny na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych albo nabycia wartości niematerialnych i prawnych w ramach realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Tak wyodrębnione wydatki przeznaczone na cele rewitalizacji będą mogły być zakwalifikowane jako wydatki majątkowe podmiotu publicznego na mocy *ustawy o finansach publicznych*. Zmiana ta rozwiewa definitywnie wątpliwości zgłaszane przez przedstawicieli samorządów terytorialnych, odnośnie możliwości zakwalifikowania wydatków tego rodzaju, jako wydatków majątkowych podmiotu publicznego, co pozostaje w zgodzie z zapisami ustawy o finansach publicznych.

Nowelizacji uległy także specjalne ustawy inwestycyjne²²³. Wszystkie specustawy zawierają przepisy, które wyłączają stosowanie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do objętych nimi inwestycji. Ustawodawca uznał za celowe aby ustawa o rewitalizacji także nie znalazła zastosowania przy korzystaniu z tych aktów prawnych.

Ustawa o rewitalizacji to ważny krok na drodze do instytucjonalizacji procesu rewitalizacji. Niezmiernie ważne jest uznanie niektórych działań rewitalizacyjnych jako cel publiczny a także zwolnienie działań rewitalizacyjnych z obowiązku stosowania ustawy o zamówieniach publicznych w zakresie progów finansowych. Ważne jest także zastosowanie szerokiej partycypacji społecznej, jednak można by pokusić się o zastosowanie instrumentów bardziej efektywnych w nakłanianiu społeczności lokalnych do aktywnego udziału w konsultacjach społecznych. Ustawa nie przewiduje jednak udziału w pracach komitetu rewitalizacji specjalistów z zakresu urbanistyki, architektury, prawa, finansów czy zarządzania, co byłoby niezmiernie pożądane dla samorządów.

Ważne rozwiązanie to obowiązek umieszczania w gminnym programie rewitalizacji szczególnie tych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, których mają kluczowe znaczenie dla sukcesu rewitalizacji. Pozwoli to ustalić ścieżkę krytyczną dla całego projektu-programu a to pozwoli sprawniej zarządzać programem.

Dla jednostek samorządu terytorialnego realizujących tak złożone projekty jak program rewitalizacji ważne są zapisy ustawy, ustanawiające specjalne regulacje prawne umożliwiające gminie sprawną realizację programu. Są to prawo pierwokupu, zastosowanie wyższej stawki opłaty adiacenckiej, stosowanie przepisów o umowach urbanistycznych czy ograniczenie wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach rewitalizacji. Podobnie jest z prawem do wywłaszczenia w odniesieniu do nieruchomości o nieustalonym statusie własnościowym. Z uwagi na ograniczenia konstytucyjne, niemożliwe było wskazanie szerszego zakresu możliwości wywłaszczenia (w tym na cele budownictwa mieszkaniowego komercyjnego), jednak zastosowane wyżej mechanizmy stanowią w ocenie projektodawców ustawy skuteczny system zachęt proinwestycyjnych.

²²³ Są to ustawa „drogowa”, ustawa „lotniskowa”, ustawa dotycząca inwestycji terminalu regazyfikacyjnego w Świnoujściu, ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, ustawa o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

Wszystkie te rozwiązania były długo oczekiwane przez władze gmin. Ustawa jest wypełnieniem luki prawnej w systemie prawa z dziedziny zagospodarowania i rozwoju przestrzennego.

Rozdział IX

Wnioski i zakończenie.

Celem rozprawy było przeanalizowanie działań instytucji samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania programami rewitalizacji.

Przeprowadzone badania pozwoliły na zweryfikowanie tezy głównej pracy:

System instytucji i sposoby jego działania dotyczące rewitalizacji charakteryzuje się nadmierną ułomnością (instytucje) co ogranicza sprawność procesu rewitalizacji i wywoływanie trwałych efektów rozwoju

oraz hipotez pomocniczych:

1. Operator wewnętrzny cechuje się nadmierną ułomnością strukturalną.
2. Operator zewnętrzny, zorientowany rynkowo nie podlega ograniczeniom instytucjonalnym właściwym dla instytucji publicznych.
3. Powołanie komórki do spraw rewitalizacji w strukturze urzędu miasta powoduje lepszą sprawność zarządzania programem rewitalizacji.
4. Wprowadzenie jasno sformułowanych procedur prowadzi do wyższej efektywności zarządzania programem rewitalizacji.

Teza główna oraz hipotezy pomocnicze zostały zweryfikowane pozytywnie.

Weryfikacje tezy głównej oraz hipotez pomocniczych umożliwiły wnioski jakie płyną z badań nad realizacją programów rewitalizacji w wybranych miastach województwa łódzkiego.

Wnioski te podzielone zostały na cztery obszary odpowiadające etapom procesu zarządzania. W obszarach tych zawarte zostały etapy na jakie podzielony został proces rewitalizacji w modelu rewitalizacji miast zaprezentowanego przez Instytut Rozwoju Miast w publikacji *Rewitalizacja Miast Polskich*.

Obszar planowania.

W obszarze planowania umieścić należy trzy pierwsze fazy realizacji programu rewitalizacji:

1. Etap inicjacji, w którym władze miasta dostrzegają problem degradacji i wskazują obszar kryzysowy. W etapie tym należy także zbudować porozumienie na rzecz rewitalizacji, które w głównej mierze będzie zrealizowane poprzez partycypację. Ostatnim elementem tego etapu jest przyjęcie uchwały o sporządzeniu LPR.
2. Ustalenie zakresu rewitalizacji. W tym etapie należy zorganizować zespół projektowy, który dokona rozpoznania uwarunkowań i możliwości (finansowe, prawne) oraz wyboru obszarów do rewitalizacji. W etapie tym należy dokonać wyboru wewnętrznego lub zewnętrznego operatora rewitalizacji. Formalnie na końcu tego etapu należy dokonać aktualizacji miejskich dokumentów dotyczących zagospodarowania przestrzennego.
3. Planowanie programu rewitalizacji, który to etap ma największy wpływ na prawidłowy przebieg rewitalizacji oraz na jej powodzenie. Dokonuje się tu szczegółowej analizy przyczyn degradacji, identyfikacji partnerów i interesariuszy, sprecyzowania celów i określenia priorytetów rewitalizacji, określenia źródeł finansowania i wyboru konkretnych projektów. Należy także powiązać poszczególne projekty we wspólną całość. Ostatnie elementy tego etapu to zawiązanie partnerstw i uchwalenie LPR.

We wszystkich analizowanych miastach nie ustrzeżono się błędów związanych z planowaniem procesu rewitalizacji. Dokonuje się analizy obszarów kryzysowych ale przy wyborze obszarów, które poddane zostaną rewitalizacji głównym kryterium jest możliwość uzyskania dofinansowania realizacji projektu. We wszystkich miastach także dokonano wstępnej analizy potencjalnych partnerów. W przypadków partnerów publicznych dochodzi zazwyczaj do formalnej współpracy między partnerami. Nigdzie jednak nie zawiązano szerszych partnerstw z podmiotami prywatnymi. Przyczyną takiego postępowania jest brak zaufania do prywatnego partnera. We wszystkich badanych miastach osoby odpowiedzialne za realizację programu rewitalizacji wskazywały, że partner prywatny nie jest postrzegany pozytywnie. Zachodzi obawa, że nie wywiąże się ze zobowiązań a sądowe dochodzenie praw miasta jest długotrwałe i kosztowne. Małe zainteresowanie odnową swoich budynków właścicieli posesji w rewitalizowanym obszarze wynika z braku zachęt, które powinny stosować miasta. Miasta stosują zachęty, które właściciele posesji uważają za niewystarczające i niewspółmierne do potencjalnych kosztów remontu swoich budynków. W przypadku Sieradza rozpatrywane były ulgi w podatku gruntowym dla właścicieli kamienic, którzy zdecydują się odnowić elewacje swoich nieruchomości. Propozycja nie

spotkała się z pozytywnym przyjęciem potencjalnych beneficjentów. Spowodowane to było niewielką relacją ulg podatkowych do kosztów odnowienia elewacji.

We wszystkich miastach wskazano także, że barierą w skutecznym wyznaczeniu obszarów, które powinny być poddane rewitalizacji jest niska partycypacja społeczna, mały odzew mieszkańców, brak zapału ze strony mieszkańców (szczególnie w kwestii realizacji projektów „miękkich”) oraz brak zainteresowania ze strony wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. W Kutnie wraz z rewitalizacją fizyczną zaprojektowano szereg projektów społecznych, które wpisane zostały do LPR. Niestety nie udało się ich zrealizować. Podjęto próbę realizacji projektów „miękkich” ukierunkowanych na aktywizację ekonomiczną mieszkańców, walkę z patologiami, szerzenie wiedzy wśród mieszkańców. Próba ta nie powiodła się ze względu na małe zainteresowanie społeczne. Niepowodzenie to mogło być jednak skutkiem braku rozeznania w społeczności rewitalizowanego obszaru pod kątem mobilności, przedsiębiorczości oraz gotowości do zmian.

W etapach inicjacji i planowania brak jest podejścia marketingowego. Jest prowadzona jedynie akcja informacyjna o rozpoczęciu procesu rewitalizacji. Podejście marketingowe stosuje się zazwyczaj w odniesieniu do już zrewitalizowanych obszarów. Brak wskazania przyszłych potencjalnych walorów obszaru, który ma zostać poddany rewitalizacji jest przeszkodą do pozyskania inwestorów sektora prywatnego. Prywatni inwestorzy muszą dostrzegać pozytywne ekonomiczne skutki rewitalizacji oraz możliwość zysku.

We wszystkich miastach określone zostały źródła finansowania. Jeśli chodzi ośrodki własne miast są one określone dość precyzyjnie. Natomiast jeśli chodzi o środki ze źródeł zewnętrznych to określone są one hipotetycznie i zależą od przyznania tych środków przez instytucje je dystrybuujące. W wielu przypadkach dochodzi do niezrealizowania wielu projektów ze względu na nieprzyznanie środków finansowych ze źródeł UE. Wątpliwy staje się wtedy cały LPR jako zintegrowany program. Metodą stosowaną w Łasku jest dostosowanie inwestycji do konkursów ogłaszanych przez Urząd Marszałkowski dotyczących rozwoju infrastruktury, przebudowy dróg, rewitalizacji obszarów miejskich. W takim przypadku powoływany jest zespół do spraw realizacji danego projektu. W Przypadku Łasku uchwalenie Lokalnego Programu Rewitalizacji nie wynikało z przeanalizowania potrzeb na obszarach zdegradowanych lecz było wymuszone warunkami stawianymi przez Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego. LPR był obligatoryjnym załącznikiem do wniosku beneficjenta ubiegającego się o środki pomocowe z Unii Europejskiej w ramach RPO. LPR jest zbiorem potrzeb miasta w dziedzinie rewitalizacji. Władze miasta jedynie mają

nadzieje na trwały rozwój rewitalizowanego obszaru i przywrócenie dawnych funkcji reprezentacyjnych i rekreacyjnych oraz usługowych. Zwracają jednak uwagę na trudności w finansowaniu inwestycji oraz problemy prawne.

W żadnym z miast nie zdecydowano się także na zmobilizowanie kapitału prywatnego poprzez Partnerstwo Publiczno Prywatne. Wynika to z braku zaufania do takiej formy finansowania ze strony władz miast. Władze Zgierza i Kutna wymieniają ustawę o PPP jako niespełniającą oczekiwań ze względu na zakres odpowiedzialności partnera prywatnego. PPP określane jest przez samorządowców jako 4xP gdzie czwarte P to „prokurator”. Spowodowane jest to wszechobecną obawą o posądzenie o korupcję w trakcie wyboru partnera prywatnego, który czerpałby korzyści finansowe z partnerstwa.

Bariery finansowe powodują, że rewitalizacji poddane są obiekty czy obszary, na które możliwe jest pozyskanie dofinansowania. Staje się to głównym kryterium wyboru rewitalizowanego obszaru. Wątpliwym zatem staje się czy jest to rewitalizacja w pełnym tego słowa znaczeniu czy raczej renowacja lub remont?

Obszar organizowania

Do obszaru organizowania należy zaliczyć takie etapy procesu rewitalizacji jak:

- organizacja biura operatora,
- wdrożenie procedur przepływu informacji i koordynacji,
- opracowanie szczegółowych planów realizacji poszczególnych projektów,
- podjęcie działań przygotowawczych do realizacji projektów (procedury przetargowe, konkursowe, zawarcie umów z wykonawcami, procedury wyłączeniowe, scalanie, zamiana gruntów i budynków) .

Zdecydowana większość miast zdecydowała się utworzyć wewnętrzne biuro operatora programu rewitalizacji. Spowodowane jest to brakiem środków finansowych. Zazwyczaj operatorem rewitalizacji jest zespół złożony z pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu, którym przydzielone zostały dodatkowe obowiązki związane z rewitalizacją. Powoduje to, że pracownicy poza swoimi obowiązkami na zajmowanym stanowisku wykonują dodatkowe prace związane z rewitalizacją, co znacząco może obniżyć ich efektywność. Błąd taki popełniony został w Zduńskiej Woli. W początkowym okresie realizacji LPR obowiązki operatora programu pełniło Biuro Rozwoju i Inwestycji. Rozwiązanie takie nie spełniło jednak oczekiwań jakie powinien spełniać operator

wewnętrzny rewitalizacji. Pracownicy biura poza swoimi obowiązkami obarczeni zostali także obowiązkami związanymi z rewitalizacją. Było to powodem mało efektywnego zarządzania programem. Po przeprowadzeniu audytu programu powołany został Zespół ds. Wdrażania i Koordynacji Lokalnego Programu Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Zduńskiej Woli na lata 2006-2013. Zespół ten jednak powstał dopiero w styczniu 2013 roku, niecałe 2 lata po uchwaleniu LPR, kiedy prace były już w stanie zaawansowanym.

Od początku procesu rewitalizacji efektywne rozwiązanie zastosowano w Sieradzu. Utworzona tam została oddzielna komórka do spraw rewitalizacji. Zajmuje się ona całokształtem prac związanych z rewitalizacją. Jest wyposażona w odpowiednie kompetencje oraz procedury współpracy z innymi komórkami organizacyjnymi urzędu, z którymi współpraca jest niezbędna w procesie rewitalizacji (komórka do spraw zamówień publicznych, komórki finansowe).

Opracowanie szczegółowych planów realizacyjnych dla poszczególnych projektów jest w warunkach polskich miast kluczowym etapem. Finansowanie większości projektów odbywa się z pomocą funduszy zewnętrznych i w tym etapie opracowuje się dokumenty niezbędne do aplikacji. Od umiejętności właściwego opracowania tych dokumentów często zależy czy środki te zostaną przyznane. Brak akceptacji dla danego projektu często stawia pod znakiem zapytania cały proces rewitalizacji ponieważ brak jest alternatywnych źródeł finansowania. Niezmiernie ważna jest tu więc odpowiednio przygotowana kadra. Kompetencje osób przygotowujących wnioski aplikacyjne są przepustką do otrzymania dofinansowania. W przypadku analizowanych miast wszystkie aplikacje związane z ich rewitalizacją zakończyły się przyznaniem środków finansowych. Uznać zatem można, że samorządy posiadają pod tym względem odpowiedni zasób kadrowy.

Działania przygotowawcze to przede wszystkim procedury przetargowe zakończone podpisaniem umów z wykonawcami. Procedury przetargowe w każdym z analizowanych miast prowadzone były przez wyspecjalizowane komórki urzędów do spraw zamówień publicznych. Komórki te odpowiedzialne są za samą procedurę przetargową, natomiast za opis przedmiotu zamówienia odpowiedzialne są komórki zajmujące się rewitalizacją. W opisywanych przypadkach procedury przetargowe prowadzone były sprawnie i zgodnie z prawem. Zakłócenia w niektórych przypadkach spowodowane były protestami ze strony oferentów lub brakiem ofert. Powodowało to powtórzenia postępowań co oddalało w czasie rozpoczęcie prac. W komórkach tych zatrudnieni są specjaliści o wysokich kwalifikacjach. Duża dbałość o jakość prowadzonych postępowań przetargowych spowodowana jest obawą

konsekwencji prawnych i finansowych. We wszystkich miastach zwracano także uwagę na niedostosowanie prawa zamówień publicznych do oczekiwań. Najbardziej krytykowaną jest zasada wyboru oferenta ze względu na kryterium ceny. Odbija się to zdaniem samorządów na jakości oraz terminowości wykonania prac.

Obszar realizacji (przewodzenia)

Do obszaru przewodzenia zaliczyć należy etap realizacji programu rewitalizacji. W etapie tym realizowane są zaplanowane wcześniej i wdrożone projekty. W etapie realizacji zarządzający programem muszą być przygotowani na wystąpienie nieprzewidzianych sytuacji takich jak na przykład upadłość wykonawcy czy opóźnienia czasowe realizacji projektów. W żadnym analizowanym mieście nie wprowadzono jednak procedur reagowania na nieprzewidziane zakłócenia w realizacji programu. Urzędnicy uzasadniają to, że nie da się wszystkiego przewidzieć a sposoby reagowania na wypadki związane z upadłością wykonawcy czy niewywiązywaniem się z umów regulują przepisy prawa. (Prawo Zamówień Publicznych, Kodeks Cywilny i inne zbiory przepisów). Są różne warianty reagowania na takie zdarzenia a ich wybór należy do samorządów. Musi to być wariant optymalny ekonomicznie a zarazem nie powinien zbyt opóźniać realizację programu rewitalizacji.

Obszar kontrolowania

Do obszaru tego zaliczyć można podsystem systemu monitoringu rewitalizacji związany z monitorowaniem i oceną procesu rewitalizacji. W analizowanych miastach nie zawsze wprowadzono system monitoringu. W czterech na dziesięć miast program poddano monitoringowi w zakresie zgodności wydatków z budżetem oraz zgodności przebiegu prac z harmonogramem. Mimo, iż w pozostałych miastach urzędnicy stwierdzili, że taki monitoring nie był prowadzony to kontrola wydatków z pewnością była prowadzona. Także nadzór nad terminowością realizowanych umów był z pewnością realizowany. Wiąże się to z ewentualnym aneksowaniem umów czy naliczaniem kar umownych.

W przypadku ewaluacji zarówno w początkowej fazie rewitalizacji jak i po jej zakończeniu nie była ona prowadzona w żadnym analizowanym mieście. W Lokalnych Programach Rewitalizacji wyznacza się wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania. Nie jest to jednak spowodowane chęcią oceny programu oraz wyciągnięcia wniosków z jego realizacji. Wyznaczenie tych wskaźników jest spowodowane wymogami formalnymi w trakcie aplikowania o środki UE.

Wszystkie te problemy należy uznać za bariery procesu rewitalizacji utrudniające jego przeprowadzenie w sposób właściwy, przynoszący zamierzone efekty. Występują tu bariery o różnym podłożu: politycznym, prawnym, finansowym i instytucjonalnym/organizacyjnym.

Bariery polityczne są najrzadziej wymieniane przez samorządy. Najbardziej uciążliwa jest częsta zmiana władz i ugrupowań politycznych. Jest to naturalna konsekwencja systemu demokratycznego sprawowania władzy i nie może być uznana za patologię. Zmiana władzy wiąże się jednak z różnymi koncepcjami zagospodarowania przestrzeni publicznej, co może utrudniać realizację zintegrowanych zaplanowanych na wiele lat programów rewitalizacji. Aby zagwarantować ciągłość realizacji programów rewitalizacji oraz zabezpieczyć środki finansowe na ich realizację w perspektywie kilku lat należało by uznać rewitalizację za program wieloletni. Program taki powinien być uchwalony na pewien okres, w którym zabezpieczone prawnie były by środki finansowe na każdy rok jego realizacji.

Niezmiernie ważną grupą barier uniemożliwiających realizację kompleksowych programów rewitalizacji są bariery prawne. W trakcie badań przedstawiciele samorządów zwracali uwagę, że aby ułatwić realizację programów rewitalizacji należałoby w uregulowaniu systemowym nadać rewitalizacji charakter inwestycji celu publicznego nie tylko przez definicję, ale też poprzez wprowadzenie do art.6 ustawy o gospodarce nieruchomościami²²⁴ programu rewitalizacji jako obszaru kryzysowego o charakterze zadania publicznego, oraz powiązanie takiej regulacji prawnej z innymi aktami prawnymi dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego. Zmiany te postulowane są przez wiele środowisk zajmujących się problemami rewitalizacji (przykładem mogą być założenia do ustawy o rozwoju miast i rewitalizacji przygotowane przez zespół ekspertów Związku Miast Polskich i Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w lipcu 2009 roku). Taki status rewitalizacji ułatwi przygotowanie inwestycji przewidzianych programami rewitalizacji. W świetle przepisów rozdziału 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przygotowanie inwestycji celu publicznego korzysta z licznych przywilejów, z których wyłączone są inwestycje prywatne. Umożliwiłoby to dokonywanie wywłaszczeń nieruchomości, ale przede wszystkim wprowadzi możliwość stosowania prawa pierwokupu oraz dokonywania – w razie potrzeby – podziałów nieruchomości z urzędu. Jednocześnie zapis ten, w pewnym stopniu, zapobiegałby nadużywaniu rewitalizacji jako metody pozyskiwania publicznego dofinansowania dla rozwoju prywatnych (w tym również spółdzielczych) obszarów faktycznie wolnych od stanu kryzysowego. Powyższe problemy

²²⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami, DzU z 2004 r. nr 261, poz. 2603, z późn. zm.

w dużej mierze rozwiązuje ustawa o rewitalizacji z 9 października 2015r., która została przeanalizowana w rozdziale VIII.

W ustawie o rewitalizacji zawarte zostały przepisy zwalniające pod pewnymi warunkami zamówienia publiczne realizowane na terenie specjalnej strefy rewitalizacji ze stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. Rozwiązanie takie daje samorządom narzędzie sprawnej realizacji całego złożonego programu rewitalizacji. Gmina będzie mogła określić kluczowe zadania programu i ich wpływ na realizację całego przedsięwzięcia. Pozwoli to ustalić ścieżki krytyczne dla programów. Zastosowanie takiej metody (na przykład metody sieciowej PERT) pozwoli na:

- ustalenie programu działania (co, gdzie i w jakiej kolejności ma być wykonane),
- określenie terminów rozpoczęcia i ukończenia poszczególnych czynności oraz czasu wykonania całego programu,
- określenie tzw. „czynności krytycznych”, tj. takich, od których zależy termin wykonania całego projektu,
- przydział ograniczonych zasobów gwarantujący wykonanie projektu,
- bieżącą kontrolę terminów wykonania oraz korektę harmonogramu w przypadku zagrożenia terminu wykonania projektu.

Dla czynności czyli zadań krytycznych będzie można wtedy zastosować specjalny tryb działania oraz specjalne rozwiązania prawne ułatwiające zarządzanie zadaniami. Takie specjalne uregulowania prawne to między innymi brak wymogu stosowania ustawy o zamówieniach publicznych. Taki tryb wyłaniania wykonawców kluczowych zadań usprawni cały proces zarządzania programem rewitalizacji.

W ustawie zastosowano również inne regulacje prawne usprawniające proces realizacji programów rewitalizacji co stanowi odpowiedź na postulaty przedstawicieli nauki i praktyki samorządowej.

Konieczne jest także wprowadzenie uregulowań prawnych dających możliwość egzekwowania utrzymania w należytym stanie przestrzeni publicznej przez prywatnych właścicieli. Dzięki takiej regulacji gmina uzyskiwałaby realne narzędzia rozwiązywania problemów będących przejawem braku należytej dbałości o stan i sposób użytkowania nieruchomości (stanowiący jeden z najczęstszych objawów kryzysu).

Mimo pewnych rozwiązań dotyczących współpracy samorządów na różnych szczeblach wprowadzonych przez ustawę o rewitalizacji (konieczność konsultacji programów rewitalizacji), konieczne jest także wprowadzenie zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby większe mobilizowanie powiatów i województw do wspierania miast w prowadzeniu programów rewitalizacji, nie tylko finansowo. Może to dać efekt dodatkowy, umożliwi pozyskanie na realizację programu rewitalizacji, zarówno środki UE przeznaczonych na rewitalizację obszarów miejskich jak i wiejskich oraz uzyskanie środków na wspieranie powiązań pomiędzy tymi obszarami co pozwoli realizować projekty o szerszym zakresie, które mogą przynieść bardziej widoczne efekty.

Problemy finansowe są najczęściej wymienianymi barierami sprawnej realizacji programów rewitalizacji. Problemy te w dużej mierze spowodowane są brakiem umiejętności lub chęci mobilizowania kapitału ze źródeł innych niż własny budżet i środki UE.

Bardzo ważnym problemem jest finansowanie projektów, które tylko z nazwy są rewitalizacją. Środki finansowe są przeznaczane na projekty, które nie przyniosą trwałych efektów rozwoju. Lokalne Programy Rewitalizacji tworzone są z powodów formalnych. Są wymagane jako załącznik do aplikacji o dofinansowanie z środków UE. Skutkiem są tu remonty i renowacje obszarów zdegradowanych. Obszary te nabierają nowego atrakcyjnego wyglądu ale nie zawsze ich odnowa przynosi wymierne efekty ekonomiczne i społeczne. Aby cele rewitalizacji spełnione były zgodnie z definicją, samorządy muszą potraktować cały proces rewitalizacji także w sposób komercyjny. Aby tak się stało samorządy muszą w większym stopniu korzystać ze zwrotnych źródeł finansowania takich jak na przykład Inicjatywa JESSICA. Muszą także bardziej zainteresować programem rewitalizacji prywatnych inwestorów, których działania będą nastawione na osiągnięcie zysku. Oczywiście wszelkie działania komercyjne nie mogą przesłonić idei zachowania dziedzictwa historycznego czy kulturowego rewitalizowanego obszaru. Nie mogą być także przeszkodą do realizacji projektów społecznych.

Dobrym rozwiązaniem byłoby zastosowanie w polskich miastach obszarów wsparcia biznesu (Business Improvement District) jako modelu zarządzania przestrzenią publiczną. Model taki stosowany jest w Kanadzie, Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Niemczech. BID to konkretnie zdefiniowany obszar, w którym podmioty gospodarcze zobowiązane są płacić rodzaj dobrowolnego podatku lub składki. Uzyskane w ten sposób środki finansowe przeznaczane są na poprawę warunków prowadzenia biznesu w tym obszarze. Można je przeznaczyć na finansowanie działań z zakresu poprawy bezpieczeństwa, marketingu miejscowego czy poprawy wizerunku przestrzeni publicznej. Działania te są

uzupełnieniem usług komunalnych, do których świadczenia zobowiązane są władze lokalne. W ramach strefy BID miasto także może włączyć się w kreowanie systemu zachęt dla inwestorów (ulgi podatkowe, bonifikaty itp.). W szczególności aktywności mają koncentrować się na²²⁵:

- poprawie jakości usług o charakterze publicznym (sprzątanie ulic, odśnieżanie, naprawa i konserwacja ławek itp.),
- konkutowaniu z centrami handlowymi (imprezy kulturalne oraz usługi i produkty na wzór tych, które dostarczone są przez firmy zarządzające centrami handlowymi),
- wsparciu i współpracy z władzami lokalnymi w ramach projektów społecznych,
- organizacji systemu parkowania oraz ruchu kołowego na danym obszarze (zarządzanie miejscami postojowymi).

Ostatnią grupą barier są bariery instytucjonalne. Instytucje realizujące programy rewitalizacji nie są przygotowane pod względem zasobu wiedzy i świadomości swoich pracowników. Brak jest kadry o odpowiednich kompetencjach a w komórkach zajmujących się rewitalizacją pracuje niewielka liczba osób. W wielu urzędach wręcz nie ma komórek ściśle odpowiedzialnych za rewitalizację a zajmują się nią osoby z wielu komórek organizacyjnych urzędów gdzie obowiązki związane z rewitalizacją przydzielane są jako dodatkowe. Wydaje się zasadne przydzielić obowiązki związane z rewitalizacją komórce zajmującej się na co dzień inwestycjami ponieważ pracują w niej ludzie z dużym doświadczeniem w realizacji inwestycji. Osoby te niestety jednak nie traktują całego programu jako procesu zintegrowanego łączącego w sobie elementy zarówno urbanistyczne, jak i społeczne i gospodarcze. W analizowanych miastach niewiele było osób, które utożsamiały się z miastem, jego rozwojem i przywróceniem do życia zdegradowanych obszarów. Osoby takie mają świadomość problemów oraz barier jakie stoją przed rewitalizacją. Reszta pracowników zajmujących się rewitalizacją wykonuje swoje zadania nie myśląc o kompleksowości projektu i o osiągnięciu celów programu. Remedium na takie problemy jest powołanie zewnętrznej instytucji, która by zarządzała programem rewitalizacji. Niestety, pośród włodarzy polskich miast pokutuje przekonanie, iż firma zewnętrzna jest bardzo kosztowna i budżet wielu miast nie udźwignie takiego obciążenia finansowego. Jest to

²²⁵ R. Bradley, *Business Improvement Districts* (w:), R.L. Kemp (red.), *The Inner City. A Handbook for Renewal*, McFarland & Company Inc., Jefferson, North Carolina 2001, s. 119.

błędne myślenie ponieważ operator zewnętrzny zorientowany rynkowo sam zarobi na swojej działalności. Nie będzie to więc żaden koszt dla miasta a wręcz przeciwnie, miasto mogłoby zaoszczędzić na zatrudnianiu pracowników, ekspertów czy doradców.

Założenia programu rewitalizacji we wszystkich dziesięciu miastach są podobne. Rewitalizacja powinna prowadzić do odnowienia obszarów problemowych, przywrócenia funkcji rekreacyjnych i turystycznych, ożywienia ekonomicznego i społecznego rewitalizowanych obszarów. Nigdzie jednak nie założono, że rewitalizacja powinna do efektu synergii oraz rozprzestrzeniania się pozytywnych skutków rewitalizacji na obszary całego miasta.

Samorządy realizujące programy rewitalizacji, bądź te które zamierzają dopiero je rozpocząć powinny uświadomić sobie problemy jakie chcą rozwiązać przy pomocy rewitalizacji obszarów problemowych. Kluczowym jest tu jasne sformułowanie celów jakie się stawia rewitalizacji. Jasne i precyzyjne sformułowanie celów pozwoli właściwie zaplanować proces rewitalizacji oraz ułatwi zarządzanie programem. Zespół zarządzający programem powinien być doświadczony a jego działanie powinno być skuteczne. Nie zawsze jednak jest to możliwe ponieważ w urzędach brakuje doświadczonej kadry o odpowiednich kwalifikacjach. Brakuje także determinacji aby powołać do zarządzania zewnętrzną instytucję. Władze miast nie mają zbyt wielu przykładów powierzenia realizacji programu operatorowi zewnętrznemu w Polsce, co skutkuje brakiem zaufania do takiej formy organizacyjnej. Samorządy powinny korzystać z już zgromadzonej wiedzy na temat rewitalizacji, wiedzy ekspertów oraz naukowców. Powinny też kierować się przykładami miast gdzie rewitalizacja odniosła sukces.

Wreszcie inaczej należałoby podejść do zarządzania i finansowania rewitalizacji. W proces ten powinny włączyć się władze wojewódzkie i krajowe. Wymaga to zintegrowania systemu zarządzania przestrzenią publiczną na wszystkich szczeblach administracji.

Główny ciężar odpowiedzialności za powodzenie procesu rewitalizacji ponoszą jednak samorządy lokalne. To one znają swoje potrzeby i to one są inicjatorami procesu odnowy przestrzeni publicznej. Żeby programy były skuteczne powinny w perspektywie czasu się samofinansować. Władze lokalne powinny być inicjatorami rozwoju w początkowym okresie. Aby tak się stało rewitalizacja musi odzwierciedlać interes społeczny i musi być społecznie akceptowana. Musi być także zorientowana rynkowo i angażować jak największą liczbę

partnerów zarówno sektora publicznego jak i prywatnego a także organizacje społeczne i pozarządowe. W trakcie planowania i realizacji programu wszystkie biorące w nim udział podmioty muszą ściśle koordynować wszystkie zamierzenia. Brak instrumentów koordynacji formalnej powinien być kompensowany instrumentami nieformalnymi. Rolą władz jest tu organizowanie współpracy zarówno formalnej jak i nieformalnej. Nie jest to jedyna rola władz. Powinna być ona gwarantem stabilności procesu rewitalizacji oraz regulatorem poziomu ryzyka inwestycji. Powinna także niwelować negatywne skutki efektów zewnętrznych,, które mogą wystąpić w trakcie realizacji tak złożonego projektu inwestycyjnego.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

1. *Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją*, W. Rydzik (red.), Kraków, Instytut Rozwoju Miast, 2009.
2. *Bariery sprawności organizacji*, red. W. Kieżun, Warszawa 1978.
3. Bednarski A., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Toruń, Dom Organizatora TNOiK, 2001.
4. Bielski M., *Organizacje, istota, struktury, procesy*, Łódź, Wydawnictwo UŁ, 1996.
5. Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007.
6. Chmielewski J. M., *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, 2004.
7. Czornik M., *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Katowice, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 2004.
8. *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2004.
9. *Encyklopedia prawa*, red. H. Kalina – Prasznik, Warszawa, Wydawnictwo C. H. Beck, 2007.
10. *Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji*, red. M. Bryx, Kraków, 2009.
11. Greif A., *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
12. Griffin R. W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004.
13. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2008.
14. Hauswald E., *Organizacja i zarządzanie*, Lwów, Wydawnictwo Gubrinowicz i Syn, 1935.
15. *Inicjatywa wspólnotowa JESSICA-dotychczasowe doświadczenia i szanse wdrożenia w województwie mazowieckim*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2011.
16. Jałowiecki B., Szczepański M. S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej. Wykłady z socjologii*, t. 4, Warszawa 2006.

17. Janas K., Jarczewski W., Wańkowicz W., *Rewitalizacja miast polskich*, t. 10: *Model rewitalizacji miast*, Kraków, Instytut Rozwoju Miast, 2010.
18. Jarczewski W., Jeżak J., *System monitorowania rewitalizacji*, Kraków, Instytut Rozwoju Miast, 2010.
19. Kopańska A., Bartczak A., Siwińska-Gorzelak J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, Warszawa, Wydawnictwo DIFIN, 2008.
20. Kopeć M., *Finansowanie projektów rewitalizacji*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2011.
21. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław – Warszawa, Ossolineum, 1958.
22. Kozłowski S., Wojnarowska A., *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2011.
23. Kozuch B., *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Białystok, Fundacja Współczesne Zarządzanie, 2003.
24. Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa, PWE, 1969.
25. Lorens P., Martyniuk – Pęczek J., *Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast*, Gdańsk, Wydawnictwo Urbanista, 2009.
26. Lorens P., *Rewitalizacja miast. Planowanie i realizacja*, Gdańsk, Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, 2010.
27. Lösch A., *Gospodarka przestrzenna. Teoria lokalizacji*, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1961.
28. *Mały Słownik Języka Polskiego*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1989.
29. Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1999.
30. Markowski T., Stawasz D., Sikora D. A., *Polityka mieszkaniowa obszaru - cele i instrumenty*, Zintegrowany Program Rewitalizacji Obszaru Centralnego Łodzi, 2005
31. *Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast*, red. J. Regulski, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź, 1984.
32. *Modern Governance. New Government-Society Interaction*, Sage Publications, red. J. Kooiman, London 1993.
33. Moszoro M., *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, 2005.

34. Musiałkiewicz R., *Organizacje pozarządowe a rozwój gospodarczy*, (w:) *Problemy rozwoju gospodarczego gmin i powiatów*, red. A. Bardo, Włocławek, WSHE we Włocławku, 2006.
35. Osiński J. *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa, Wydawnictwo SGH w Warszawie, 2008.
36. *Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług komunalnych*, red. M. Moszoro Warszawa, Wydawnictwo Municipium, 2000.
37. *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowania na przykładzie wybranych projektów*, red. J. Rutkowski, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2010.
38. *Patologie w administracji publicznej*, red. P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, Warszawa, Oficyna Wolters Kluwer Business, 2009.
39. Peters B. G., *Administracja publiczna*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 1999.
40. Podgórecki A., *Patologia życia społecznego*, Warszawa 1969.
41. *Podstawy nauki o organizacji*, red. S. Marek, M. Białasiewicz, Warszawa, PWE, 2008.
42. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław, Kolonia Limited, 2010.
43. *Przemiany przestrzeni miast i stref podmiejskich*, red. J. Słodczyk, R. Klimek, Opole, Uniwersytet Opolski, 2006.
44. *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, red. W. Jarczewski, Kraków, IRM, 2009.
45. Pszczołowski T. *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław, Ossolineum, 1978.
46. *Public Management and Governance*, red. T. Bovaird, E. Löffler, London – New York, Routledge, 2003.
47. Reguński J., *Rozwój miast w Polsce. Aktualne problemy*, Warszawa, 1980.
48. *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, red. Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, Kraków, Instytut Rozwoju Miast, 2010.
49. *Rewitalizacja miast polskich* red. W. Rydzik, t. 6, Kraków, Instytut Rozwoju Miast, 2009.
50. *Rewitalizacja Miast Polskich*, t. 3: *Rewitalizacja miast w Niemczech*, red. M. Bryx, A. Jadach-Sepioło (red.), Kraków, Instytut Rozwoju Miast, 2009.

51. *Rewitalizacja, rehabilitacja i restrukturyzacja – odnowa miast*, red. Z. Ziobrowska, D. Ptaszycka-Jackowska, A. Rębowska, A. Geissler, Kraków, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, 2000.
52. *Rozwój miast i zarządzanie gospodarką miejską*, red. J. Słodczyk, Opole, Uniwersytet Opolski, 2004.
53. Rykowski R., *Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2005.
54. Schotter A., *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
55. Scott W. R., *Handbook of Modern Sociology*, Chicago, McNally, 1964.
56. Siemiński W., Topczewska T. *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004-2008*, Warszawa, Difin, 2009.
57. Skalski K., *O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic miejskich*, Kraków, Krakowski Instytut Nieruchomości, 1996.
58. Sokołowski D., *Funkcje centralne i hierarchia funkcjonalna miast w Polsce*, Toruń, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, 2006.
59. Stocki R., *Patologie organizacyjne – diagnoza i interwencja*, Oficyna ekonomiczna 2005.
60. Sumień T., Furman-Michałowska J., Ufnalewska K., Wąs W., *Odnowa miast europejskich*, Warszawa, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, 1989.
61. *The Inner City. A Handbook for Renewal*, red. R. L. Kemp, North Carolina - Jefferson McFarland & Company Inc., Jefferson, 2001.
62. *Transformacja zdegradowanych struktur przestrzennych metropolii polskich*, red. T. Parteka, Biuletyn KPZK PAN, z. 223, Warszawa 2005.
63. *Vademecum rewitalizacji dawnych dzielnic mieszkaniowych. Poradnik dla Rady i Zarządu miasta*, red. K. Skalski K. wyd. II uzup., Warszawa 2004.
64. *Wybór inwestora strategicznego dla potrzeb zagospodarowania centrum miasta przemysłowego*, red. A. Drobnik, Katowice, Akademia ekonomiczna w Katowicach, 2010.
65. *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, red. Z. Ziobrowski, Kraków, Instytut Rozwoju Miast, 2010.
66. *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, 2006.

67. Zieleniewski J. *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1976.
68. Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1982.
69. Znamierowski C., *Szkoła prawa, Rozważania o państwie*, Warszawa, Oficyna Naukowa, 1999.

Wydawnictwa ciągłe

1. Łetowska E., *Bez jasnej odpowiedzi*, „Rzeczpospolita”, 08.01.2003.
2. *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, red. P. Lorens, Warszawa, Biblioteka Urbanisty Nr 10, „Urbanista”, 2007.
3. Skalski K., *Projekty społeczne w programach rewitalizacji 2007-2013*, „Urbanista” nr 1 (61), 2008.
4. Skorupka J., *Stosunek powierniczy jako źródło uprawnień i obowiązków ciążących na sprawcy przestępstwa nadużycia zaufania z art. 296 KK*, „Monitor prawniczy”, nr 1/2007

Akty Prawne

1. Dziennik Urzędowy UE L 210 z 31. 07. 2006
2. Europejski Bank Inwestycyjny, *Studium możliwości wdrożenia Inicjatywy JESSICA-Polska Zachodnia. Raport końcowy*, Warszawa 2009.
3. Jessop B., *Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości*, Zarządzanie Publiczne nr 2/2007
4. Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich – CdR 163/2007 EN-AW(ASZ)/aK.
5. Karta przestrzeni publicznej przyjęta na III Kongresie Urbanistyki Polskiej, który odbył się w dniach 4-5 września 2009 roku w Poznaniu.
6. Komisja Europejska, *Direction Generale du Developpement*, 1993.
7. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 nr 78 poz. 483).
8. *Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Poddębice na lata 2008-2015*.

9. *Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Przedbórz na lata 2007-2013 - Uchwała Rady Miejskiej w Przedborzu XXV/146/08 z dnia 20.05.2008.*
10. *Lokalny Program Rewitalizacji Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2007-2013 - Uchwała nr XXXVIII/682/09 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 24.06.2009 r.*
11. *LPR OM Zduńska Wola na lata 2006-2013*
12. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 13 września 2004 r. (Dz. U. z 2004 r., Nr 208, poz. 2128 ze zm.)*
13. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz. U. z 2004 r., Nr 163, poz. 1711 ze zm.)*
14. *Rynek PPP w Polsce 2011. Raport Investment Support na temat rynku partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji w 2011 r. Warszawa 2012.*
15. *Uchwała nr IX/106/11 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 26.05.2011*
16. *Uchwała Nr VII / 48 / 2007 Rady Miasta Zgierza w sprawie realizacji wniosku o przyznanie dofinansowania ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego projektu pt.: „Rewitalizacja i rozwój historycznego kompleksu architektury drewnianej miasta Zgierza” z dnia 29.03.2007 r.*
17. *Uchwała Nr XLV/516/06 Rady Miasta Kurno w sprawie uchwalenia Lokalnego Programu*
18. *Uchwała nr XVI/126/07 rady miejskiej w Łasku z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie uchwalenia lokalnego programu rewitalizacji dla Łasku na lata 2007 – 2013.*
19. *Uchwała Nr XXVI/245/04 Rady Miasta Zgierza w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji Centrum Zgierza z dnia 28 października 2004 r..*
20. *Uchwała Rady Miasta Zduńska Wola nr IX/106/11 z dnia 26.05.2011 r.*
21. *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24.04.2003 r. (Dz. U. z 2003, nr 96, poz. 873 z późn. zm.).*
22. *Ustawa o funduszach inwestycyjnych z dnia 27 maja 2004 r. (Dz. U. z 2004 r., Nr 146, poz. 1546).*
23. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603, z późn. zm.).*

24. *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi* z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 101).
25. *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz. U. 2003 r. nr 162 poz. 1568).
26. *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym* z dnia 19 grudnia 2008 r. (Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100).
27. *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym* z dnia 28 lipca 2005 r. (Dz. U. z 2005 r. nr 169, poz. 1420).
28. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717, z późn. zm.).
29. *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 1997r., nr 123, poz. 776 z późn. zm.).
30. *Ustawa o samorządzie gminnym* z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2001r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
31. *Ustawa o samorządzie powiatowym* z dnia 5 czerwca 1998 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
32. *Ustawa o spółdzielniach socjalnych* z dnia 27 kwietnia 2006 r. (Dz. U. z 2006, nr 94, poz. 651 z późn. zm.).
33. *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym* z 13 czerwca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r., nr 122, poz. 1143 z późn. zm.).
34. *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, (Dz. U. z 1964r. nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
35. *Ustawa. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).
36. *Zarządzenie nr 110/13 Prezydenta Miasta Zduńska Wola* z dnia 21.02.2013 r.
37. *Zarządzenie nr 169/13 Prezydenta Miasta Zduńska Wola* z dnia 15.04.2013 r.
38. *Zarządzenie nr 57/13 Prezydenta Miasta Zduńska Wola* z dnia 23.01.2013 r.

Wydawnictwa Elektroniczne

1. Rewitalizacja Starego Miasta w Sieradzu
@:<http://sieradz.eu/pl/page/rewitalizacja> (15.09.2013)

2. Zakres działań rewitalizacyjnych Starego Miasta w Sieradzu
@:http://sieradz.eu/pl/page/zakres-dzia%C5%82a%C5%84-rewitalizacyjnych
(15.09.2013)
3. Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji
@:http://www.fr.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=219&Itemid=114 (23.03.2012).
4. Inicjatywa JESSICA w Polsce.
@:http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Strony/Jessica_240310.aspx (20.03.2012)
5. ŁSSE Podstrefa Kutno @:http://www.um.kutno.pl/page/139,Lsse-podstrefa-kutno.html (15.05.2013)
6. Zintegrowany Program Rozwoju Lokalnego Miasta Radomsko na lata 2007 - 2013,
@:http://www.radomsko.pl/cms/miasto.php?kateg=4 (15.10.2013)
7. Sieradz. Nasze miasto, rewitalizacja. Kto realizuje projekt?
@:http://sieradz.eu/pl/page/kto-realizuje-projekt (15.09.2013)
8. Gubański J., *Obszar przemysłowy w strukturze miasta*, Biblioteka cyfrowa Politechniki Krakowskiej
@:http://bc.biblos.pk.edu.pl/bc/resources/CT/CzasopismoTechniczne_6A_2008/GubanskiJ/ObszarPrzemyslowy/pdf/GubanskiJ_ObszarPoprzemyslowy.pdf (15.02.2012).
9. *Konfederacja Pracodawców Polskich*,
@:http://cml.pracodawcyrp.pl/upload/binaries/wlodarski/rewitalizacja_polskich_miast.doc (05.09.2015r.)
10. Kopyra J, *Rewitalizacja miast polskich*, Centrum Monitoringu Legislacji Konfederacji Pracodawców Polskich,
@:http://cml.pracodawcyrp.pl/upload/binaries/wlodarski/rewitalizacja_polskich_miast.doc (dostęp: 05.09.2015r.)
11. Kowalweski A., *Ekonomia chaosu urbanizacyjnego w Polsce*,
@:http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=537%3Aekonomia-chaosu-urbanizacyjnego-w-polsce&catid=131%3Aartykuly&lang=pl
(28.02.2012).
12. Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Krośniewice na Lata 2009-2015, *Uchwała nr XLIX/314/09 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie*

- przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Krośniewice na lata 2009-2015,*
@:http://bip.krosniewice.pl/?uchwaly=1&eid=604, (15.05.2013)
13. Markowski T., *Rozpadają się centra polskich miast*, Gazeta Wyborcza Łódź,
@:http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=376%3Ar
ozpadaj-si-centra-polskich-miast&catid=131%3Aartykuly&lang=pl (12.03.2012).
14. PUP Kutno, *Analiza sytuacji na lokalnym rynku pracy w I kwartale 2013 roku*,
@:http://www.pupkutno.com.pl/?pd=dzialy&id=16 (15.05.2013)
15. *Rewitalizacji Miasta Kutna*,
@:http://www.kutno.bipst.pl/index.php?action=pokaz&id=4108(15.05.2013)
16. *Statystyczne Vademecum Samorządowca*, Urząd Statystyczny w Łodzi, 2012,
@:http://www.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_lodzkie/portrety_gmin/radomszcz
anski/miasto_radomsko.pdf, (25.07.2013)
17. Supernat J., *Pojęcia administracji publicznej*, Instytut Nauk Administracyjnych UW,
@:http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_14_2_Microsoft_Word_-
_Pojecie_administracji_publicznej.pdf
18. *UNFPA state of World population 2011. People and possibilities in a world of 7 billion*,
@:http://foweb.unfpa.org/SWP2011/reports/EN-SWOP2011-FINAL.pdf, (12.3.2012).
19. *Założenia do ustawy rozwoju miast i rewitalizacji*, @:www.zmp.pl.
20. *Zjawiska patologiczne w zamówieniach publicznych*, Raport Urzędu Zamówień
Publicznych, Warszawa 2000,
@:http://www0.uzp.gov.pl:8080/informator/patologie.html