

Wnioski dotyczące dotychczasowych doświadczeń miast województwa wielkopolskiego w zakresie rewitalizacji¹

1. Podstawą działań rewitalizacyjnych w miastach województwa wielkopolskiego są programy rewitalizacji.

Prowadzenie działań rewitalizacyjnych zadeklarowano łącznie w 73 miastach województwa wielkopolskiego. W zdecydowanej większości ich podstawą są programy rewitalizacji. Zostały one dotychczas sporządzone w 49 ośrodkach, z czego aktualne programy rewitalizacji obowiązują w 35 miastach. W pozostałych miastach rewitalizacja jest prowadzona w oparciu o strategię rozwoju społeczno-gospodarczego (11 miast), studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (10 miast) lub o inne dokumenty strategiczne (5 miast). Również w przypadku zrealizowanych projektów rewitalizacyjnych zdecydowanie większą aktywność przejawiały miasta mające programy. Tylko 3% wszystkich zidentyfikowanych projektów rewitalizacyjnych zostało zaplanowanych w miastach bez programu. Działania prowadzone z wykorzystaniem programów rewitalizacji są dużo lepiej zorganizowane. Cechują je przede wszystkim jasne kryteria wyznaczania obszarów do rewitalizacji. Zdecydowanie częściej jest także przeprowadzany monitoring postępów realizacji programu. Mimo to należy stwierdzić, że opracowane dokumenty programowe mają w zdecydowanej większości czysto instrumentalny charakter i są przygotowywane „pod konkretne projekty” lub „pod wytyczne” pozwalające pozyskać środki zewnętrzne. Nie są natomiast (jak można byłoby sądzić, biorąc pod uwagę dorobek modelowych sposobów zarządzania i planowania strategicznego) racjonalnym, przemyślanym i ustrukturyzowanym planem działań czy też sekwencją przedsięwzięć służących osiągnięciu zakładanego celu. W rezultacie należy stwierdzić, że podmioty opracowujące i przyjmujące programy powinny w dalszym stopniu doskonalić swój warsztat i dążyć do tego, by program był nie tylko narzędziem realizacji pojedynczego projektu lub pozyskania jak największej sumy środków zewnętrznych, lecz

¹ Opracowano w oparciu o publikację Ciesiółka P., Kudłak R (red.) 2015. Rewitalizacja miast województwa wielkopolskiego. Wielkopolskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne, Poznań, ss. 185

rzeczywistym i realnym planem działania na rzecz wybranych obszarów problemowych. W tym względzie konieczne są szkolenia dla samorządów w zakresie tworzenia programów rewitalizacji odpowiadających faktycznym potrzebom lokalnej społeczności.

2. Wejście Polski do Unii Europejskiej miało kluczowe znaczenie we wzroście zainteresowania samorządów działaniami rewitalizacyjnymi.

Zdecydowanie najważniejszym powodem, dla którego w miastach sporządza się program rewitalizacji, była możliwość pozyskania środków z Unii Europejskiej. Takie wnioski płyną z odpowiedzi władarzy miast wyrażonych w ankietach, a także z terminów sporządzania programów rewitalizacji, które pokrywają się w dużym stopniu z publikacją wytycznych w zakresie programowania rewitalizacji w perspektywie finansowej 2004-2006 i 2007-2013. W rezultacie zakres czasowy sporządzanych opracowań z reguły odpowiada ramom czasowym dostępności do środków unijnych. W samej treści programów rewitalizacji można znaleźć również liczne odwołania do wspomnianych wytycznych. Przedstawioną tezę można także potwierdzić wynikami analizy projektów rewitalizacyjnych. W ramach przeprowadzonej analizy zidentyfikowano 531 zrealizowanych projektów. Informacja o źródłach finansowania dostępna jest dla 321 z nich (60%). Spośród tej grupy przedsięwzięć 121 projektów (38%) zrealizowano z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej. Oznacza to, że dzięki dofinansowaniu unijnemu zostało zrealizowanych mniej niż 50% projektów. Trzeba jednak dodać, że wkład unijny w realizację działań naprawczych dotyczył przede wszystkim dużych projektów. Gdyby jako podstawę obliczania roli środków UE w realizacji projektów rewitalizacyjnych przyjąć ich kwotę, wówczas moglibyśmy pozytywnie zweryfikować określoną na wstępie tezę. Blisko 57% środków przeznaczonych na działania naprawcze było bowiem wydanych z udziałem środków unijnych. Wejście Polski do UE zapoczątkowało zatem zainteresowanie samorządów działaniami rewitalizacyjnymi i na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat nie wykształciły się inne źródła finansowania projektów naprawczych, które mogłyby w szybkim tempie zastąpić środki europejskie. Jest to szczególnie istotne spostrzeżenie w kontekście możliwego zmniejszenia wsparcia rewitalizacji w ramach polityki regionalnej UE w Polsce po 2020 roku. Konieczne jest zatem zachęcanie samorządów do dywersyfikacji źródeł środków przeznaczanych na odnowę obszarów zdegradowanych.

3. Do delimitacji obszarów rewitalizacji wykorzystywane są przede wszystkim wskaźniki odnoszące się do kwestii społecznych.

W zdecydowanej większości miast do delimitacji obszarów rewitalizacji wykorzystywane są wskaźniki zaproponowane w wytycznych do programowania rewitalizacji z funduszy Unii Europejskiej. Wybór niemal w całości warunkowany jest dostępnością danych. Najpopularniejszymi wskaźnikami są: poziom ubóstwa mierzony liczbą osób korzystających z pomocy społecznej na 1000 mieszkańców, poziom przestępczości, mierzony liczbą popełnionych przestępstw, poziom przedsiębiorczości, mierzony liczbą zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, a także poziom bezrobocia. Wskaźniki te stosowane są w ponad połowie programów rewitalizacji. Trzeba jednocześnie podkreślić, że powyższe wskaźniki bywają często traktowane instrumentalnie, mają bowiem jedynie uzasadnić wybór wcześniej ustalonego obszaru. W tym celu niekiedy wybiera się tylko takie wskaźniki, które potwierdzą założoną na wstępie tezę. Ponadto w przypadku małych miast możliwość wykorzystania większości wskaźników jest ograniczona, z uwagi na szczególnie duże problemy z pozyskaniem danych statystycznych. Mimo wymienionych uchybień wydaje się, że należy kontynuować analizę powyższych wskaźników. Trzeba jednak zobowiązać podmioty publiczne gromadzące i przetwarzające dane do ich udostępnienia na potrzeby sporządzania programów rewitalizacji.

4. Działania rewitalizacyjne podejmowane w miastach województwa wielkopolskiego nie są zintegrowane. Dominują projekty infrastrukturalne nad projektami społecznymi i gospodarczymi.

W większości urzędów miast i gmin panuje przekonanie, że projekty rewitalizacyjne służą przede wszystkim rozwiązywaniu problemów infrastrukturalnych i nie muszą stanowić części szerszego, zintegrowanego planu działań. Należy jednocześnie zaznaczyć, że nie każdy projekt musi realizować wszystkie aspekty odnowy obszaru zdegradowanego. Zbiór komplementarnych projektów przestrzennych, społecznych i gospodarczych powinien jednak przyczyniać się w dłuższej perspektywie do pozytywnej zmiany przywracającej „życie” na danym terenie. Takie podejście do rewitalizacji w województwie wielkopolskim, podobnie jak w całej Polsce, jest jednak rzadko spotykane. O ile na etapie konstruowania celów rewitalizacji samorządy starają się zaplanować działania w sferze społecznej, gospodarczej i infrastrukturalnej, o tyle na etapie realizacji decydują się najczęściej na te ostatnie. Wyjątek w

tym względzie mogą jedynie stanowić inicjatywy podejmowane na obszarze Śródki i Ostrowa Tumskiego w Poznaniu. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że działania w sferze przestrzennej i gospodarczej wymagają cierpliwości i koncentracji przestrzennej podejmowanej interwencji. O ile zmiana infrastrukturalna może być dokonana poprzez realizację inwestycji, o tyle zauważalna zmiana gospodarcza trwa przynajmniej kilka lat od jej zainicjowania, a zmiana społeczna – kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat. Z tych względów samorządy nie decydują się na realizację tego typu projektów. Innym powodem jest ogólne niedofinansowanie miast, które próbują wspomagać swoje budżety środkami unijnymi, realizując przedsięwzięcia rozwiązujące najpilniejsze problemy infrastrukturalne. Należy jednak w dalszym ciągu zachęcać samorządy do realizacji przedsięwzięć społecznych i gospodarczych, tym bardziej, że ich koszt w porównaniu do działań infrastrukturalnych jest znacznie niższy.

5. Niejasne jest miejsce rewitalizacji w strukturach urzędów miast i gmin. Brakuje ogólnych wytycznych w tym względzie.

W urzędach miast i gmin rewitalizacja jest przypisana do różnych jednostek organizacyjnych. W wielu wypadkach jej prowadzenie jest powierzane komórkom odpowiedzialnym za pozyskiwanie funduszy pomocowych. Niekiedy jednak prowadzą ją także wydziały planowania przestrzennego, promocji, rozwoju czy ochrony środowiska. Jedynie w dwóch miastach – Poznaniu i Kaliszu – stworzono osobne jednostki odpowiedzialne wyłącznie za prowadzenie działań rewitalizacyjnych. Dodatkowo należy podkreślić w tym kontekście fakt istnienia w Poznaniu od 2002 roku Komisji Rady Miasta ds. Rewitalizacji, a od 2011 roku także stanowiska Pełnomocnika Prezydenta ds. rewitalizacji. Druga uwaga w tym względzie dotyczy niewielkiego stopnia integracji poszczególnych podmiotów zarządzających programami i projektami rewitalizacyjnymi w urzędach. W związku z tym należy w dalszym ciągu wspierać wszelkie formy: współpracy międzywydziałowej w ramach struktur urzędowych, współpracy międzysektorowej w skali miasta (np. samorząd terytorialny i inne jednostki publiczne, spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy). Osoby kierujące międzywydziałowymi jednostkami w ramach struktur miejskich muszą być jednak wyżej w hierarchii organizacyjnej od dyrektorów wydziałowych lub nawet być od nich niezależne. Tylko w takiej sytuacji można od nich wymagać koordynacji działań zintegrowanych.

6. Dominują projekty zrealizowane przez samorządy lokalne nad projektami finansowanymi przez sektor prywatny. Występuje wyraźny deficyt współdziałania międzysektorowego i międzywydziałowego.

Badania pokazują, że zdecydowana większość projektów rewitalizacyjnych zrealizowana została przez samorządy miast opracowujących program rewitalizacji (57% projektów) – samodzielnie lub wspólnie z innymi podmiotami. Projekty zrealizowane przez prywatne przedsiębiorstwa lub organizacje pozarządowe były zdecydowanie mniej liczne (22% wszystkich przedsięwzięć). Jednym z przykładów oddolnej, niepublicznej inicjatywy wywołującej pozytywne efekty rewitalizacyjne jest budowa centrum handlowego Stary Browar w Poznaniu. Powstanie tego obiektu ożywiło upadającą ul. Półwiejską i stworzyło wyraźną oś przestrzeni publicznych od Starego Browaru, przez ul. Półwiejską, Stary Rynek po Wzgórze św. Wojciecha. Przykładem pozytywnym pokazującym współpracę międzysektorową jest poznański projekt „Rewitalizacja w budowie...”, w którym poszczególne działania realizowały organizacje pozarządowe wcześniej zaangażowane w proces rewitalizacji. Generalnie jednak analiza podmiotów realizujących projekty rewitalizacyjne potwierdza wnioski o dość ograniczonym stopniu współpracy podmiotów samorządowych opracowujących programy rewitalizacji ze sferą przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych. Projekty niesamorządowe są dość często wpisywane do programów jako swoiste „ciało obce”, działania, które miasto wspiera i do których odnosi się pozytywnie, jednak najczęściej nie stanowiące części szerszej, wspólnej wizji naprawy sytuacji na obszarach problemowych. Samorządy konstruują dokumenty również po to, by podmioty prywatne mogły ubiegać się o dofinansowanie unijne – jest to powszechna i całkiem jawna praktyka potwierdzana przez respondentów w trakcie wywiadów. Prowadzi do sytuacji, w której wszystkie projekty zgłoszone przez podmioty prywatne są en bloc wprowadzane do programów w myśl zachowawczej zasady „nie blokujemy prywatnym podmiotom możliwości pozyskania dodatkowych środków”. Trudno się zresztą dziwić takiemu podejściu (które jest całkowicie racjonalne), skoro obowiązujące uwarunkowania instytucjonalne na to pozwalają. Należy oczywiście bardzo pozytywnie ocenić aktywność inwestycyjną miast i podmiotów zewnętrznych, wątpliwości budzi tylko to, czy są one rzeczywiście projektami rewitalizacyjnymi, czy stają się nimi, by uzyskać dofinansowanie.

7. Część dotychczasowych działań rewitalizacyjnych można uznać za dobre praktyki. Są wśród nich głównie projekty zintegrowane podnoszące jakość przestrzeni publicznych.

Status „dobrych praktyk” w przypadku polskich działań rewitalizacyjnych nadawany jest nieco „na kredyt”. Trudno bowiem oceniać oddziaływanie jakichkolwiek przedsięwzięć tego typu w tak krótkiej perspektywie. Niemniej jednak spośród zrealizowanych projektów można wyróżnić cztery grupy dobrych praktyk: (1) projekty społeczne i gospodarcze, tj. przedsięwzięcia zmierzające do rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego oraz zmniejszające poziom wykluczenia społecznego, realizowane poprzez różnego rodzaju interakcje międzyludzkie (warsztaty, szkolenia, terapie i in.), a także stymulujące lokalną gospodarkę, niebędące projektami infrastrukturalnymi (np. realizowany w Poznaniu wielozadaniowy projekt społeczny „Rewitalizacja w budowie...”, w ramach którego przeprowadzono m.in. warsztaty „Odmień swoje podwórko”, „Teatr z klasą”, „Poznaj historię swojej rodziny” lub przechadzki „Kino, kawiarnia, spacer” wywołujące pozytywne efekty gospodarcze), (2) projekty infrastrukturalno-transportowe integrujące rozdzielone struktury miejskie (np. Most Biskupa Jordana w Poznaniu i most Toruński w Koninie), (3) projekty kreujące nowe lub podnoszące jakość istniejących przestrzeni publicznych realizowane przede wszystkim w śródmiejskich częściach miast (m.in. rynki i place w Krotoszynie, Wągrowcu, Gostyniu), oraz (4) projekty zmierzające do zagospodarowania terenów poprzemysłowych, powojkowych i kolejowych – cechą tego rodzaju przedsięwzięć jest zazwyczaj nadanie nowej funkcji terenom i budynkom, których dotychczasowy sposób użytkowania jest niedostosowany do aktualnych uwarunkowań gospodarczych i organizacyjnych (np. przebudowa gazowni w Koźminie Wielkopolskim na centrum kultury, rewitalizacja budynku dworca PKP w Wągrowcu i jego otoczenia oraz budowa parkingów, rewitalizacja terenów pogórnich wokół jeziora w Gminie Kleczew lub projekty adaptacji budynków powojkowych na obiekty PWSZ w Pile).

8. Monitoring realizacji programów rewitalizacji nie jest powszechny. Społeczne, gospodarcze i przestrzenne efekty działań rewitalizacyjnych są niemal nieznanne. Niezbędne jest opracowanie systemu oceny efektów odnowy miast.

Rewitalizacja, przynajmniej w sferze zamierzeń i planowania, jest rodzajem działalności prowadzącej do odnowy obszarów zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i przestrzennie. Odzwierciedleniem tego są również przyczyny, które w świetle przeprowadzonych badań ankietowych, legły u podstaw opracowania lokalnych programów rewitalizacji w

województwie wielkopolskim. Wśród nich najczęściej wymieniano właśnie dążenie do rozwiązania problemów społecznych, przestrzennych i gospodarczych. Pojawia się zatem pytanie, czy i w jakim stopniu podjęte działania w zakresie odnowy przyczyniły się do rozwiązania konkretnych problemów społecznych w badanych miastach. Odpowiedź na to pytania utrudnia fakt, że monitoring realizacji programów rewitalizacji wciąż nie jest powszechny. Wykonywanie go zadeklarowała mniej niż połowa urzędów miast. Efekty monitoringu wskazują natomiast przede wszystkim na zmiany zachodzące w sferze przestrzennej obszarów rewitalizowanych. Poprawia się stan infrastruktury technicznej i obiektów zabytkowych, a także zwiększa się dostępność komunikacyjna rewitalizowanych obszarów. W żadnym mieście natomiast nie zaobserwowano spadku przestępczości, w niewielu nastąpił spadek bezrobocia. Rewitalizacja rzutuje zatem głównie na rozwiązywanie problemów, do których nie jest w pierwszej kolejności podejmowana. Analiza studiów przypadku wykazała ponadto, że w badanych miastach miała miejsce m.in. poprawa warunków szkolnych, podniesienie atrakcyjności i estetyki miast, ożywienie działalności gospodarczej, przywracanie lub tworzenie przestrzeni publicznych oraz poprawa stanu obiektów dziedzictwa kulturowego. W miastach województwa wielkopolskiego powszechne jest mierzenie efektów działań rewitalizacyjnych w kontekście konkretnych projektów rewitalizacyjnych, co jest warunkiem uzyskania dotacji z funduszy zewnętrznych. Konieczne jest usystematyzowanie oceny całych programów rewitalizacji w oparciu o założone w dokumentach wskaźniki. Interesującym efektem mnożnikowym rewitalizacji była także wzmożona działalność inwestycyjna prywatnych przedsiębiorców i właścicieli. Zainicjowane działania rewitalizacyjne oraz wykorzystanie pewnych lokalnych instrumentów oddziaływania (np. zwolnienie z podatku od nieruchomości, ulgi remontowe) przez władze miast spowodowały, że w niektórych z badanych miast wysiłki w zakresie odnowy zostały wzmocnione i uzupełnione inwestycjami prywatnymi. W niektórych miastach (np. w Śremie) poziom inwestycji prywatnych o charakterze rewitalizacyjnym wielokrotnie przewyższył poziom inwestycji miejskich. W świetle ograniczoności środków będących do dyspozycji władz lokalnych oraz z punktu widzenia efektywności alokacji środków ma rewitalizację w ogóle, efekt ten niewątpliwie należy uznać za bardzo pozytywny, choć częściowo niezamierzony.

9. Głównym problemem w rewitalizacji jest niedobór środków finansowych. W miastach, w których podejmuje się bardziej zaawansowane przedsięwzięcia pojawia się problem gentryfikacji oraz działania spekulacyjne podmiotów prywatnych.

Stopień zaawansowania działań naprawczych w poszczególnych miastach znacznie się od siebie różni. W zależności od tego jak bardzo są one zaawansowane, mogą rodzić różne problemy. W miastach mniejszych zdecydowanie największym problemem jest brak odpowiednich środków na działania naprawcze, a także braki kadrowe uniemożliwiające zaangażowanie większej grupy pracowników w przygotowanie i realizację programów rewitalizacji. Z kolei najważniejszym problemem kompleksowych działań rewitalizacyjnych (głównie w Poznaniu) są procesy gentryfikacji i działania spekulacyjne podmiotów prywatnych. Są to jednak kwestie wymagające rozwiązań instytucjonalnych, ustawowych, być może nawet głębokiej reformy prawa dotyczącego zagospodarowania przestrzennego miast. Dlatego też wszelkie działania naprawcze bez mechanizmu zatrzymującego nadwyżki wypracowanej renty gruntowej „w kieszeni publicznej” będą wywoływały ostatecznie niekorzystne procesy społeczne. Innego rodzaju problemem w zakresie rewitalizacji może być także brak doceniania jej roli w rozwoju miast ze strony władarzy, szczególnie mniejszych ośrodków miejskich.

10. Projekty rewitalizacyjne przewidziane do realizacji na lata 2015-2020 są w większości potwierdzeniem dotychczasowych tendencji. Przeważają przedsięwzięcia infrastrukturalne, a projekty społeczne i gospodarcze stanowią dużą rzadkość.

Na podstawie zgromadzonych informacji można wyprowadzić wstępne wnioski co do przygotowania samorządów lokalnych i innych podmiotów do realizacji działań naprawczych w perspektywie finansowej 2013-2020. Kształt i treść uchwalonych programów potwierdzają tezę o wyraźnej dominacji przedsięwzięć infrastrukturalnych (związanych głównie z infrastrukturą drogową, kanalizacyjną, rekreacyjną i mieszkaniową) nad społecznymi i gospodarczymi. Trzeba jednak dodać, że w świetle problemów z integracją komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za zarządzanie procesem rewitalizacji bardzo prawdopodobny jest fakt pomijania w tego rodzaju analizach ważnych przedsięwzięć nieuwzględnianych w programach rewitalizacji, a realizowanych np. przez ośrodki pomocy społecznej, szkoły, organizacje pozarządowe, kościoły lokalne.