

5.5. Rewitalizacja

5.5.1. Uzyskanie porównywalnego i powtarzalnego wskaźnika określającego koszt jednostkowy prowadzenia procesu rewitalizacji

Podstawowym założeniem prezentowanej metodologii jest wygenerowanie wskaźnika jednostkowego prowadzenia procesu rewitalizacji na 1 m² obszaru rewitalizacji, uwzględniającego nakłady we wszystkich sferach procesu: społecznej, gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej.

Wskaźnik kosztu jednostkowego oraz wielkość obszaru rewitalizacji uwidacznia również koncentrację działań rewitalizacyjnych w danej gminie. W zależności od typu gminy i województwa planowane koszty jednostkowe wahają się od znikomych wartości do kilkuset zł na m².

Wartości średnie dla grupy badawczej przedstawia tabela nr 1.

Tabela 1 Średnie wartości kosztów realizacji procesu rewitalizacji na 1 m² obszaru rewitalizacji wg programów rewitalizacji (w PLN)

Województwo / rodzaj gminy	Gminy wiejsko- miejskie	Gminy miejskie	Miasta na prawach powiatu
dolnośląskie	35,85	62,04	110,47
kujawsko-pomorskie	2,50	15,11	223,57
lubelskie	61,99	77,13	225,12
lubuskie	90,52	27,26	60,78
łódzkie	213,74	81,53	80,87 Łódź 207,35
małopolskie	25,90	89,26	59,12
mazowieckie	60,77	49,00	86,63 Warszawa 111,74
opolskie	63,68	48,04	24,31
podkarpackie	19,48	23,39	103,32
podlaskie	32,38	42,17	Białystok 1 131,00
pomorskie	152,82	33,00	358,45
śląskie	27,44	89,49	81,52 Bytom 250,86
świętokrzyskie	96,90	107,39	41,16
warmińsko-mazurskie	119,03	90,01	88,39
wielkopolskie	245,48	52,55	107,38 Poznań 154,53
zachodniopomorskie	34,61	66,92	122,27

źródło: opracowanie własne na podstawie GUS i programów rewitalizacji

Koszty ujmowane w programach rewitalizacji obejmują działania podstawowe i uzupełniające, nakierowane na osiągnięcie celu jakim jest wyjście obszaru z sytuacji kryzysowej, w określonym przedziale czasowym. Wskaźnik ten, określony na

podstawie programów rewitalizacji daje pogląd na intensywność wsparcia jakie jest planowane przez samorządy na obszarach rewitalizacji.

Jedne z najwyższych planów finansowych posiadają Lublin 1,11 mld zł, Warszawa 1,59 mld zł, Łódź 3,69 mld zł., Katowice 1,65 mld zł. Wśród dużych ośrodków miejskich takich jak Wrocław, Gdańsk, Bytom wartości inicjatyw określono na ok. 500-600 mln zł. W mniejszych gminach, w tym gminach wiejsko-miejskie wydatki na cele rewitalizacyjne kształtują się w szerokim rozstawie wartości brzegowych od kilku mln zł do kilkudziesięciu mln zł.

W gminach miejsko-wiejskich zauważalne są tendencje do wyznaczania dość dużych obszarów zdegradowanych i rewitalizacji, co wpływa na mniejszą koncentrację działań, a tym samym niższą intensywność planowanego wsparcia (np. Bystrzyca Kłodzka, Kruszwica, Grodzisk Mazowiecki). Na tak wyznaczonych obszarach interwencje ograniczają się często do punktowych inwestycji, dlatego też w tej grupie gmin zastosowano odniesienie do obszarów rewitalizacji.

Gminy miejskie, w szczególności duże miasta na prawach powiatu planują znacząco wyższe nakłady finansowe. Obszary rewitalizacji w ośrodkach miejskich są często wyznaczane w gęsto zaludnionych rejonach miasta, gdzie skala problemów ze wszystkich sfer jest bardzo duża.

Ustawa o rewitalizacji wprowadziła ograniczenia w zakresie możliwości wyznaczania granic obszarów rewitalizacji. Powierzchnia obszaru rewitalizacji nie może być większa niż 20% powierzchni całej gminy i nie może być zamieszkały przez więcej niż 30% populacji gminy.

W 2017 roku udział osób zamieszkujących obszar rewitalizacji w liczbie ludności gmin prowadzących procesy rewitalizacji wahał się od 18% w miastach na prawach powiatu do 23% w gminach miejskich, a średnia dla kraju wynosiła 20% (GUS 2019).¹

Weryfikacja wskaźników granicznych obszarów rewitalizacji określonych w programach rewitalizacji ośrodków z grupy badawczej wykazała, iż wskaźnik powierzchniowy stanowi od około 1% do ok. 20% powierzchni gminy.

W większości ośrodków z grupy badawczej wskaźnik ludności gminy na obszarze rewitalizacji kształtował się na prawie maksymalnym poziomie, bliskim 30%. Obszary rewitalizacji lokowane są przeważnie w gęsto zaludnionych rejonach gmin, co potwierdzają zarówno badania GUS (GUS 2019), jak i wartości brzegowe określone w analizowanych programach rewitalizacji.

¹ Badania przeprowadzone na próbie 1 296 gmin.

5.5.2. Potrzeby finansowe w gminach, które nie realizowały procesu rewitalizacji

Wejście w życie ustawy o rewitalizacji nadało nowe ramy formalne procesowi rewitalizacji. Wg danych GUS z 2018 r. niewielka część gmin nie realizowała działań rewitalizacyjnych. Odsetek ten stale się pomniejsza, a rewitalizacja stała się ważnym instrumentem polityki lokalnej.

Szacowanie zapotrzebowania na środki finansowe dla tej grupy gmin oparte jest o uśrednione wartości kosztów planowanych przez gminy z grupy badawczej na 1 rok, na okres 10 lat. Poniższa tabela przedstawia wyniki badań.

Tabela 2 Szacowane potrzeby finansowe w gminach, które nie realizowały procesu rewitalizacji na okres 10 lat (w PLN)

Województwo / rodzaj gminy	Gminy wiejsko- miejskie	Gminy miejskie	Miasta na prawach powiatu
dolnośląskie	413 574 552	205 994 965	0,00
kujawsko-pomorskie	84 861 281	66 988 008	0,00
lubelskie	996 041 799	0,00	0,00
lubuskie	739 543 044	422 990 376	0,00
łódzkie	920 865 770	1 231 231 963	0,00
małopolskie	336 815 051	528 566 381	0,00
mazowieckie	2 463 208 539	755 893 704	0,00
opolskie	263 526 318	0,00	0,00
podkarpackie	1 096 230 303	669 152 689	0,00
podlaskie	533 232 979	278 334 684	0,00
pomorskie	740 422 976	356 575 205	4 646 147 964
śląskie	365 517 850	1 648 655 273	9 206 115 069
świętokrzyskie	2 011 196 973	0,00	0,00
warmińsko-mazurskie	965 175 658	633 653 974	0,00
wielkopolskie	1 944 868 621	1 142 567 114	0,00
zachodniopomorskie	1 497 639 697	268 597 161	0,00

źródło: opracowanie własne

Na podstawie przytoczonych danych można zaobserwować znaczne zróżnicowanie w zapotrzebowaniu na środki finansowe dla poszczególnych województw.

W województwach podkarpackim, świętokrzyskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim można zauważyć wyższe potrzeby finansowe dla gmin wiejsko-miejskich. Skalę potrzeb buduje przede wszystkim liczba gmin, które jeszcze nie realizowały procesu rewitalizacji (wg danych GUS za 2018 r.) oraz większe powierzchnie obszarów rewitalizacji w niektórych gminach.

Bardzo duże potrzeby finansowe obserwujemy w województwie śląskim, w miastach na prawach powiatu takich jak Katowice, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Bielsko-Biała. Miasta te, za wyjątkiem Bielsko-Białej zdiagnozowały wysokie wskaźniki degradacji na rozległych obszarach.

Wartości zerowe wskazują, iż w danym województwie nie ma ośrodków, które nie realizują jeszcze procesu rewitalizacji.

Wartości zerowe wskazują, iż w danym województwie nie ma ośrodków, które nie realizują jeszcze procesu rewitalizacji.

5.5.3. Potrzeby finansowe w gminach, które są w trakcie realizacji procesu rewitalizacji

Ośrodki, które prowadzą już działania rewitalizacyjne stanowią przeważającą grupę wśród gmin w Polsce. Jednym z kluczowych kroków w identyfikacji potrzeb finansowych jest określenie wartości zrealizowanych projektów infrastrukturalnych i społecznych. Dane dotyczące projektów infrastrukturalnych z dofinansowaniem EFRR, a także projektów społecznych współfinansowanych z EFS zostały pozyskane z Urzędów Marszałkowskich województw oraz z systemu SL2014. Do analiz przyjęto wartości ogółem projektów na podstawie danych z zawartych umów o dofinansowanie projektów, zawierające również wkład własny beneficjentów.

W tej grupie gmin potrzeby finansowe zostały pomniejszone o wartość już wykonanych inicjatyw, co pozwoliło na uwzględnienie ciągłości procesu rewitalizacji. Przedstawione w tabeli nr 2 wartości obejmują sumę realnych potrzeb gmin z grupy badawczej oraz szacunki dla pozostałych gmin z tej grupy w okresie 10 lat.

Tabela 3 Szacowane potrzeby finansowe w gminach, które są w trakcie realizacji procesu rewitalizacji na okres 10 lat (w PLN)

Województwo / rodzaj gminy	Gminy wiejsko- miejskie	Gminy miejskie	Miasta na prawach powiatu
dolnośląskie	2 154 382 316	5 476 886 255	8 212 147 502
kujawsko-pomorskie	316 810 389	546 107 919	3 340 116 070
lubelskie	1 923 423 174	3 215 234 559	3 830 210 210
lubuskie	913 379 431	1 041 528 586	823 433 653
łódzkie	610 758 307	7 349 965 267	2 068 704 034
małopolskie	1 803 490 303	2 172 065 888	5 343 096 476
mazowieckie	3 922 033 591	4 188 384 552	5 386 246 167
opolskie	374 634 375	2 806 089 982	367 088 928
podkarpackie	733 561 698	1 215 254 718	1 714 454 912
podlaskie	432 409 575	2 251 563 479	969 428 571
pomorskie	773 724 663	980 007 796	8 874 906 335
śląskie	742 697 465	9 762 276 174	44 150 604 417
świętokrzyskie	4 786 493 174	2 294 061 749	303 821 175
warmińsko-mazurskie	1 176 490 974	1 870 970 850	2 327 534 248
wielkopolskie	3 576 754 943	4 369 661 772	11 706 117 401
zachodniopomorskie	3 016 490 275	1 867 495 816	39 019 159 669

źródło: opracowanie własne

Najwyższe potrzeby finansowe wykazują gminy miejskie i miejsko wiejskie w województwie śląskim. W okresie 10-cio letnim jest to odpowiednio ponad 44 mld zł. Blisko 90 % ośrodków w tej grupie jest w trakcie działań rewitalizacyjnych.

Najwyższe potrzeby wśród miast na prawach powiatu uwidaczniają się przede wszystkim w Katowicach, a dalej w Gliwicach..

Drugim województwem z wysokimi szacunkami potrzeb finansowych w grupie miast i miast na prawach powiatu jest zachodniopomorskie, gdzie wartość ta zamyka się kwotą 39 mld zł. Najwyższe wydatki na rewitalizację w tej grupie zaplanował Szczecin. Władze miasta na obszar 3,13 km² planują przeznaczyć blisko 750 mln zł. Przeprowadzona diagnoza wykazała również pokaźny obszar zdegradowany o powierzchni 112,09 km². Potrzeby finansowe na wyprowadzenie tego fragmentu miasta ze stanu kryzysowego szacowane są na 26,7 mld zł w okresie 10-cio letnim.

Z kolei w województwie mazowieckim, wśród miast na prawach powiatu w tym województwie Warszawa określiła najwyższe finansowanie programu rewitalizacji - na poziomie 1,6 mld zł. Przy już zrealizowanych projektach o wartości 136 mln zł, szacunki potrzeb finansowych na najbliższą dekadę opiewają na ponad 1,8 mld zł.

5.5.4. Szacowane potrzeby finansowe w okresie 10 lat

Sumując dotychczas otrzymane wyniki całkowitą wartość potrzeb finansowych w obszarze rewitalizacji dla Polski należy szacować na poziomie ponad 253 mld zł w okresie 10-cio letnim. Szczegółowy podział na województwa prezentowany jest w tabeli nr 4.

Tabela 4 Szacowane potrzeby finansowe gmin w okresie 10 lat

Województwo / rodzaj gminy	Gminy, które nie realizowały procesu rewitalizacji	Gminy w trakcie procesu rewitalizacji	Wartość całkowita
dolnośląskie	619 569 517	15 843 416 073	16 462 985 591
kujawsko-pomorskie	151 849 289	4 203 034 377	4 354 883 666
lubelskie	996 041 799	8 968 867 944	9 964 909 742
lubuskie	1 162 533 420	2 778 341 669	3 940 875 089
łódzkie	2 152 097 733	10 029 427 607	12 181 525 340
małopolskie	865 381 432	9 318 652 667	10 184 034 099
mazowieckie	2 463 208 539	13 496 664 311	15 959 872 849
opolskie	263 526 318	3 547 813 286	3 811 339 604
podkarpackie	1 765 382 992	3 663 271 328	5 428 654 320
podlaskie	811 567 663	3 653 401 626	4 464 969 288
pomorskie	5 743 146 145	10 628 638 794	16 371 784 939
śląskie	11 220 288 193	54 655 578 056	65 875 866 249
świętokrzyskie	2 011 196 973	7 384 376 098	9 395 573 071
warmińsko-mazurskie	1 598 829 632	5 374 996 072	6 973 825 704
wielkopolskie	3 087 435 736	19 652 534 116	22 739 969 852
zachodniopomorskie	1 766 236 857	43 903 145 760	45 669 382 617

RAZEM

253 837 339 947

źródło: opracowanie własne

Wpływ na zmienność przedstawionych szacunków będą miały m.in. następujące czynniki:

- horyzont czasowy procesu - długofalowy charakter procesu rewitalizacji sprawia, iż zmiana może ulec spektrum planowanych zadań; dotychczasowa praktyka pokazuje, że gminy realizują proces rewitalizacji z różną dynamiką, co w efekcie sprawi, iż część gmin wykorzysta dostępne środki na ten cel, inne z kolei wykonają jedynie część planowanych zadań;
- polityka regionalna – prowadzona w obszarze rewitalizacji przez Urzędy Marszałkowskie województw przejawiająca się w dostępie do źródeł finansowania,
- koniunktura gospodarcza – zmienność cen towarów i usług, zdolności do finansowania inicjatyw społeczności lokalnych, występujące ryzyka, tendencje depopulacyjne czy starzenie się społeczeństwa,
- polityka samorządowa – prowadzenie działań rewitalizacyjnych jako szansa rozwojowa gmin; generowanie nowych inicjatyw rewitalizacyjnych będzie wzmacniać popyt na środki finansowe.

5.5.5. Występowanie luki w finansowaniu

Występowanie luki w finansowaniu w obszarze rewitalizacji można stwierdzić w działaniach z zakresu mieszkalnictwa, gdzie występują znaczące potrzeby finansowe, przy ograniczonym dostępie do finansowania.

Realizacja procesów rewitalizacji na przestrzeni ostatnich lat wskazuje, iż głównym problemem występującym na obszarach rewitalizacji jest degradacja zasobów mieszkaniowych. Na ten stan rzeczy mają wpływ różne uwarunkowania, w tym również historyczne. W szczególności są to: lokalna polityka mieszkaniowa, często występujący znaczny stopień zużycia technicznego zasobu mieszkaniowego, ograniczona możliwość i zakres korzystania przez beneficjentów ze środków unijnych i innych źródeł finansowania, narastająca depopulacja miast, poziom zadłużenia mieszkańców, zdolność społeczności lokalnych do finansowania przedsięwzięć remontowych, w tym do zaciągania i spłaty zobowiązań dłużnych.

Remont zasobów mieszkaniowych na obszarach rewitalizacji stanowi znaczące oczekiwanie społeczne, przy czym inwestycje te są bardzo trudne do sfinansowania przez samorządy. W programach rewitalizacji pojawiają się nie tylko inwestycje w gminny zasób mieszkaniowy, ale również projekty z zakresu mieszkalnictwa, zgłaszane przez wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe. Jest to kierunek jak najbardziej pożądanym.

Nadal na niskim poziomie pozostają wydatki budżetu państwa na mieszkalnictwo w zakresie remontów i modernizacji zasobów mieszkaniowych. Na rozpoznawalny społecznie Fundusz Termomodernizacji i Remontów służący zwiększeniu efektywności energetycznej budynków oraz pracom remontowym i modernizacyjnym w 2017 roku przeznaczono 3,7% wydatków budżetu państwa na mieszkalnictwo. Premie remontowe i kompensacyjne w ramach Funduszu mają zastosowanie do wąskiej grupy zasobów mieszkaniowych (IRMiR 2019).

Wydatki na utrzymanie zasobu mieszkaniowego są również dużym obciążeniem budżetów samorządów lokalnych. Dla przykładu roczne koszty utrzymania zasobów lokalowych JST w 2016 r. wyniosły 33,5 mld zł i były wyższe niż w 2014 r. o 3,4%. Wzrost wydatków nie jest równoważony wpływami, np. ze wzrostu stawek czynszowych (IRMiR 2018).

Znaczącą barierą wpływającą na skalę remontów zasobów mieszkaniowych są ograniczone środki finansowe inwestorów wobec bardzo wysokich kosztów remontów, w szczególności historycznej zabudowy miejskiej oraz brak systemowego wsparcia finansowania publicznego mieszkalnictwa w obszarach rewitalizacji. W tym obszarze konieczne jest połączenie finansowania publicznego i prywatnego. Forma wsparcia tego elementu procesu rewitalizacji, bazującego na różnych źródłach finansowania oraz udziale inwestorów prywatnych wymaga dalszych prac eksperckich i nie jest obecnie precyzyjnie określona.

W obszarze mieszkalnictwa dopuszczalne jest stosowanie zwrotnych form finansowania, jednak ich udział w stosunku do dotacji lub innych źródeł nie powinien być zbyt wysoki. Precyzyjne określenie tego poziomu jest jednak trudne. Luka w finansowaniu potrzeb remontowych może być bardzo różna, zależna m.in. od kondycji finansowej inwestora i skali remontu. Przy jej pokryciu powinny być zastosowane instrumenty zwrotne i nisko oprocentowane. Szacunkowo wskaźnik ten można określić na ok. 15%. Odnosząc ten poziom do potrzeb w zakresie rewitalizacji, biorąc pod uwagę wyłącznie skalę potrzeb inwestycyjnych oraz średni wskaźnik terenów zamieszkałych w powierzchni obszarów rewitalizacji szacowana kwota może wynieść ponad 6 mld zł. w okresie 10-ciu lat. Szczegółowy rozkład na województwa przedstawiony został w załączniku.

Podmiotami, które szczególnie potrzebują wsparcia przy realizacji projektów mieszkaniowych są wspólnoty mieszkaniowe. Zdolności zaangażowania finansowego tych podmiotów są bowiem bezpośrednio związane z zasobnością funduszu remontowego tworzonego przez właścicieli mieszkań. Depopulacja i starzenie się społeczeństwa będą dodatkowymi czynnikami wpływającymi na wzrost luki finansowej w wydatkach tych podmiotów na cele remontowe. Wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe oraz samorząd gminny są głównymi dysponentami zasobów mieszkaniowych na obszarach rewitalizacji. Mniejszy udział można przypisać właścicielom prywatnym.

Optymalnym połączeniem jest tworzenie wieloźródłowych budżetów pozwalających finansować potrzeby remontowe i termomodernizacyjne zasobów mieszkaniowych na obszarach rewitalizacji, tworzonych przy udziale środków własnych inwestorów prywatnych, środków z instrumentów dłużnych (kredytów, pożyczek nieoprocentowanych lub nisko oprocentowanych), preferencyjnych programów publicznych. Wsparcie na zasadach preferencyjnych, przy zastosowaniu instrumentów zwrotnych, powinno obejmować dłuższy horyzont czasowy (ok. 10 lat).

Poprawa warunków mieszkaniowych na obszarach rewitalizacji jest głównym przyczynkiem zmian jakości życia ich mieszkańców. Identyfikowane deficyty remontowe zasobów mieszkaniowych na obszarach rewitalizacji potwierdza również sąd społeczności lokalnych o znaczących potrzebach w tym zakresie i ciągle niewystarczającym stopniu ich pokrycia.

5.5.6. Spis tabel

Tabela 1 Średnie wartości kosztów realizacji procesu rewitalizacji na 1 m ² obszaru rewitalizacji wg programów rewitalizacji (w PLN).....	1
Tabela 2 Szacowane potrzeby finansowe w gminach, które nie realizowały procesu rewitalizacji na okres 10 lat (w PLN).....	3
Tabela 3 Szacowane potrzeby finansowe w gminach, które są w trakcie realizacji procesu rewitalizacji na okres 10 lat (w PLN)	5
Tabela 4 Szacowane potrzeby finansowe gmin w okresie 10 lat.....	6

5.5.7. Literatura

IRMiR (2019), *Raport o stanie polskich miast*, redakcja: Jarczewski W., Kułaczowska A., Warszawa.

IRMiR (2018), *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K., Warszawa.

Programy rewitalizacji gmin wchodzących w skład grupy badawczej.

GUS (2019), *Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin, raport końcowy*, Warszawa.