

Władysław Dominiak

Analiza możliwości wykorzystania środków pomocowych UE typu URBAN do odnowy miast w Polsce

Problemy Rozwoju Miast 1/1-2, 161-168

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Władysław Dominiak

ANALIZA MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW POMOCOWYCH UE TYPU URBAN DO ODNOWY MIAST W POLSCE

Abstrakt. Przystąpienie Polski do UE wiąże się m.in. z dynamicznym wzrostem poakcesyjnych funduszy pomocowych, w tym funduszy typu URBAN. Artykuł omawia obszary i możliwości wykorzystania tych środków do 2010 r. z wyodrębnieniem trzech najbliższych lat, 2004-2006. Zwraca się uwagę na istniejące ograniczenia i bariery w pełnym i efektywnym wykorzystaniu pomocy unijnej do odnowy miast.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, fundusze pomocowe, przebudowa miast i modernizacja zespołów mieszkaniowych, obszary i możliwości wykorzystania środków pomocowych typu URBAN, istniejące i potencjalne bariery oraz zagrożenia spożytkowania przez Polskę unijnych funduszy pomocowych

1. Wprowadzenie

Polska z dniem 1 maja 2004 r. stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej.

Budownictwo mieszkaniowe i szerzej traktowane mieszkalnictwo nie stanowią obszaru szczegółowych zainteresowań Unii i nie są objęte regulacjami prawa europejskiego. Wyjątek stanowią standardy i normy techniczne dotyczące budownictwa oraz regulacje prawno-finansowe w sferze mieszkaniowej, które nie powinny naruszać równości praw podmiotów gospodarczych, wolnej konkurencji, ani też wprowadzać lub utrzymywać dyskryminacji mieszkaniowej obywateli poszczególnych krajów Unii.

Odrębnym obszarem regulacji prawa europejskiego są fundusze pomocowe Unii Europejskiej oraz cele i zasady ich spożytkowania. Prawo unijne generalnie nie pozwala na bezpośrednie wykorzystywanie środków pomocowych na rozwój budownictwa mieszkaniowego bądź remonty lub modernizację budynków i zespołów mieszkaniowych. Dopuszcza natomiast pewne możliwości wykorzystania środków dla pośredniego oddziaływania na zmiany w podsektorze mieszkaniowym, a ściślej zmiany w sytuacji mieszkaniowej grup ludności o niskich dochodach zamieszkałych na obszarach poddanych procesowi rewitalizacji. W określonych warunkach fundusze

pomocowe mogą partycypować w budowie, przebudowie i adaptacji obiektów na cele mieszkaniowe o charakterze ściśle socjalnym.

Celem artykułu jest ogólny przegląd funduszy pomocowych Unii Europejskiej asygnowanych dla Polski w perspektywie najbliższych kilku lat. Zadaniem jest przede wszystkim próba oceny możliwości pośredniego wykorzystania funduszy typu URBAN na cele związane z poprawą infrastruktury, modernizacją budynków i zespołów mieszkaniowych oraz realizacją szerszych programów rewitalizacji obszarów miejskich.

Istotną sprawą jest wskazanie i ocena istniejących i potencjalnych barier, które mogą utrudnić pełne, efektywne wykorzystanie oferowanych funduszy pomocowych.

W pracy, w granicach dostępności aktualnych materiałów, zwraca się uwagę na zagraniczne przykłady wykorzystania funduszy na cele mieszkaniowe skojarzone z innymi celami i programami, takimi jak ograniczenie bezrobocia, ubóstwa mieszkaniowego czy poprawa standardu życia w dużych osiedlach zlokalizowanych na peryferiach miast.

Dodać należy, iż w licznych publikacjach odnoszących się do mieszkalnictwa w krajach Unii Europejskiej brak jest konkretnych informacji o programach i podjętych przedsięwzięciach mieszkaniowych realizowanych z udziałem funduszy pomocowych. Zwraca się przy tym uwagę na pilną potrzebę podsumowania i ocenę wykorzystania środków unijnych na wyżej wymienione cele, głównie przez kraje Europy Południowej (Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy), stosunkowo słabiej rozwinięte gospodarczo i napotykające na ostrzejsze nie rozwiązane problemy mieszkaniowe.

2. Programy oraz cele i instrumenty pomocy przedakcesyjnej

W latach 1990-1999 z funduszy pomocowych Unii Europejskiej zarezerwowano dla Polski środki w wysokości 2100 mln euro, czyli 210 mln średniorocznie. Od 2000 r. nastąpiło kilkakrotne zwiększenie strumienia środków. W latach 2000-2002 Polska otrzymała do dyspozycji ponad 2000 mln euro.

Łączna suma wsparcia udzielonego Polsce w ramach programów pomocowych wyniosła – według stanu na koniec grudnia 2003r. 5 500 mln euro.

W stosunku do środków otrzymanych w ramach Memoriałów finansowych podpisanych w latach 1990-2003 środki zakontraktowane przez Polskę stanowiły około ¼ środków pozostawionych do dyspozycji naszemu krajowi, a środki faktycznie wydatkowane ponad połowę.

Środki wsparcia udzielonego Polsce w okresie przedakcesyjnym kierowane były w ramach trzech następujących programów, zwanych zamiennie funduszami: PHARE, ISPA, SAPARD.

Według stanu na koniec grudnia 2003 r. na 5500 mln euro wsparcia udzielonego naszemu krajowi, przypadło na realizację poszczególnych programów:

PHARE (1990-2000)	3 500 mln euro
ISPA (2000-2002)	1 500 mln euro
SAPARD (2000-2002)	500 mln euro.

3. Fundusze akcesyjne nowe

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej uruchomione zostaną stosunkowo duże środki pomocowe oferowane w ramach czterech głównych funduszy-programów. Są to: fundusze strukturalne, IWEQUAL, IWINTERREG, fundusz spójności.

W ramach wymienionych funduszy, udostępniona zostanie Polsce w latach 2004-2010 pomoc rządu około 54 mld zł (w cenach 2004 r. tab. 1). Krajowy wkład środków ocenia się w tym czasie na około 17 mld zł, co stanowi 31% unijnych środków pomocowych. Łączna wartość środków potencjalnie możliwych do zainwestowania wynosiłaby zatem 71 mld zł, w tym partycypacja środków krajowych nie przekraczałaby 24%. Oznacza to, że na każdą zainwestowaną złotówkę w realizację programów i przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy unijnych na środki angażowane z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz z innych krajowych źródeł przypadać będzie tylko niecałe 24 gr.

Tabela 1. Szacowana wartość środków pomocowych i wkładu krajowego w mln zł, w cenach 2004 r.*

Wyszczególnienie	2004-2010	2004-2006	2004	2005	2006
Środki pomocowe	53 773	21 697	1 621	6 487	13 589
Krajowy wkład publiczny	16 664	6 964	480	2 095	4 389
budżet państwa	9 060	3 736	252	1 115	2 369
budżety JST	4 460	1 865	115	565	1 185
inne źródła	3 144	1 363	113	415	835

*Przy założeniu, że w 2004 r. 1 euro będzie kosztował 4,3 zł: w styczniu 2004 r. kurs wynosił 4,5 euro.
Źródła: Zestawienia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Informacje na posiedzenia Rządu. Warszawa 2003.

Obok funduszy strukturalnych, drugim – pod względem wielkości środków i znaczenia funduszem jest fundusz spójności. W analizach i ocenach najczęściej ujmowane są one łącznie. Wysokość i strukturę środków pomocowych (wkładu wspólnotowego) oraz wkładu krajowego związanych z zamierzoną realizacją wszystkich proponowanych programów, podano w tabeli 1. W tabeli tej i w następnych wyodrębniono wielkości dla trzech lat (2004-2006), dla których już przygotowano lub zostaną opracowane odpowiednie dokumenty i narzędzia prawno-organizacyjne absorpcji środków pomocowych.

Fundusze strukturalne. Ocenia się, że dystans w poziomie rozwoju gospodarczego dzielący Polskę od najbardziej rozwiniętych krajów Unii Europejskiej wynosi około 30 lat.

Głównym celem funduszy strukturalnych jest popieranie szeroko rozumianych społeczno-ekonomicznych przemian, wyrównywanie różnic między krajami i regionami oraz poszerzanie różnych pól spójności państw członkowskich. Teoretycznie, większe korzyści z pomocy objętej funduszami strukturalnymi powinny odnieść kraje o niższym poziomie rozwoju gospodarczego, w tym o gorszym standardzie mieszkaniowym i ostrzej występujących potrzebach mieszkaniowych.

Fundusze strukturalne mają być ważnym instrumentem rozwoju gmin. Ich należyte wykorzystanie przez samorządy lokalne powinna przyczynić się do stopniowego łagodzenia i wyrównywania różnic gospodarczych i cywilizacyjnych społeczności lokalnych, regionów i krajów.

Zakłada się dużą dynamikę wzrostu środków pomocowych oferowanych w ramach funduszy strukturalnych już od 2004 r., a zwłaszcza od 2005 r. (tab. 2).

Tabela 2. Szacowana wartość środków pomocowych z funduszy strukturalnych oraz krajowego wkładu publicznego w mln zł, w cenach 2004 r.

Wyszczególnienie	2004-2010	2004-2006	2004	2005	2006
Środki pomocowe	34 627	15 232	968	4 573	9 691
Krajowy wkład publiczny	13 036	5 710	356	1 723	3 631
budżet państwa	7 087	3 048	182	910	1 956
budżety JST	3 747	1 608	93	489	1 026
inne źródła	2 202	1 054	81	324	649

Źródła: Patrz tab. 1.

Podkreślić należy, iż na fundusze strukturalne korzystać ze środków składają się w zasadzie cztery fundusze:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (skr. w jęz. ang. – FRDF),
- Europejski Fundusz Społeczny (ESF),
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF),
- Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIFG).

Przeważająca większość środków z tych funduszy (około 95%) kierowana będzie na realizację trzech priorytetowych celów:

- programowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych, w których PKB na głowę mieszkańca jest niższy od 75% średniej dla Wspólnoty (cel regionalny);
- wspieranie przekształceń gospodarczych i społecznych obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych, poddanych procesom transformacji społeczno-

gospodarczej w sektorze przemysłowym i usługowym, upadających obszarów wiejskich, obszarów miejskich w trudnej sytuacji, objętych kryzysem obszarów zależnych od rybołówstwa (cel regionalny);

- wspieranie adaptacji i modernizacji systemów edukacji, kształcenia zawodowego i zatrudnienia (cel horyzontalny).

Fundusz spójności. Jest drugim obok funduszy strukturalnych pod względem wielkości środków źródłem finansowania programów rozwojowych gmin. Zaliczany jest często do funduszy strukturalnych, choć z uwagi na charakter jest instrumentem pomocy postrukturalnej Unii. Charakterystyczną cechą funduszu spójności jest zasada udzielania pomocy krajom, a nie regionom. Środki funduszu kieruje się do państw (na realizację projektów o wartości powyżej 10 mln euro), w których poziom PKB na mieszkańca kształtuje się poniżej 90% średniej unijnej. Kryterium to spełniają obecnie cztery stare kraje członkowskie: Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia. Polska po akcesji, jako beneficjent tych funduszy, spełniający kryterium dochodowe, dość szybko powinna odczuć korzyści płynące z zagospodarowania asygnowanych środków (tab. 3).

Tabela 3. Szacowana wartość środków pomocowych z funduszu spójności oraz krajowego wkładu publicznego w mln zł, w cenach 2004 r.

Wyszczególnienie	2004-2010	2004-2006	2004	2005	2006
Środki pomocowe	17 658	5 775	603	1 703	3 469
Krajowy wkład publiczny	3 129	1 024	107	302	615
budżet państwa	1 720	562	59	166	337
budżety JST	467	152	16	44	92
inne źródła	942	310	32	92	186

Źródła: Patrz tab. 1.

Szacuje się, że w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej (2004-2006) łącznie w ramach funduszy strukturalnych i funduszu spójności wyasygnowanych zostanie 21 mld zł, wymagających około 32% udziału wkładu krajowego, czyli ponad 6,7 mld zł.

4. Przykłady wykorzystania unijnych środków pomocowych na cele mieszkaniowe w niektórych krajach członkowskich

W zachodniej literaturze przedmiotu podkreśla się pilną potrzebę całościowej oceny programów i projektów współfinansowanych ze środków pomocowych, w których wyniku osiągnięto również określone cele mieszkaniowe. Dla Polski szczególnie interesujące byłyby doświadczenia krajów mniej rozwiniętych, takich jak Hiszpania, Portugalia, Grecja czy Włochy. Użyteczne pod względem poznawczym

i aplikacyjnym mogą być również tzw. wieloaspektowe lokalne projekty zrealizowane w Niemczech i Wielkiej Brytanii w latach 90.

W Niemczech np. ze środków funduszu Ubóstwo 3 (ang. Poverty 3) z inicjatywy władz lokalnych m.in. Monachium, Hamburga i Bremy zrealizowano kilka projektów, w wyniku czego uzyskano:

- renowację budynków przeznaczonych na mieszkania i miejsca pracy,
- poprawę środowiska zamieszkania w ramach wieloaspektowych przedsięwzięć przeciwdziałania tzw. społecznemu wykluczeniu, w tym mieszkaniowemu,
- podniesienie kwalifikacji, stworzenie możliwości zarobkowania i w konsekwencji zwiększenie zdolności budżetów gospodarstw domowych do pokrywania kosztów użytkowania mieszkań.

W uzasadnieniu do wszystkich projektów podkreśla się, że nie realizują one bezpośredniego celu mieszkaniowego, lecz stwarzają zachętę dla władz lokalnych i innych podmiotów do wyasygnowania i wydatkowania dodatkowych funduszy na inwestycje mieszkaniowe związane z wieloaspektowym programem, zwanym także programem skojarzonym.

Projekty realizowane były też w Wielkiej Brytanii, m.in. w Londynie i Glasgow.

5. Obszary i możliwości pośredniego wykorzystania funduszy pomocowych na cele mieszkaniowe w Polsce

Uwzględniając charakter i cele akcesyjnych funduszy pomocowych oraz niektóre doświadczenia zagraniczne, można się pokusić o wyodrębnienie co najmniej czterech celów mieszkaniowych możliwych do zrealizowania w ramach szerszych programów i przedsięwzięć samorządowych lub rządowych:

- pobudzanie popytu mieszkaniowego poprzez rozwój przedsiębiorczości i walkę z bezrobociem, zwłaszcza osób młodych,
- podnoszenie standardu wyposażenia domów mieszkalnych na wsi i w małych miastach w wyniku realizacji programów budowy lub modernizacji infrastruktury,
- odnowa zabudowy mieszkaniowej w ramach realizacji szerszych programów modernizacji budynków i zespołów mieszkaniowych (wzniesionych np. z wielkiej płyty) oraz rewitalizacji miast i obszarów zdegradowanych,
- ograniczanie bezdomności w ramach szerzej traktowanych programów pomocy społecznej, w tym przeciwdziałania tzw. społecznemu wykluczeniu.

Możliwości realizacji wyżej wymienionych celów stwarzają środki przewidziane w funduszach pomocowych uruchamianych od 2004 r., zwłaszcza funduszach strukturalnych i funduszu spójności.

6. Próba wskazania niektórych istniejących i potencjalnych barier i zagrożeń spożytkowania środków

Celowe jest zasygnalizowanie podstawowych istniejących jak też przewidywanych barier, które mogą utrudnić należyte wykorzystanie środków pomocowych Unii asygnowanych dla Polski. Dotyczą one rozwiązań prawnych i finansowych. Celowe wydaje się zwrócenie uwagi na co najmniej pięć zasadniczych:

- plany ogólne zagospodarowania przestrzennego gmin,
- regulacje prawne dotyczące realizacji programów rewitalizacji obszarów miejskich,
- środki budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego na tzw. wkład krajowy,
- regulacje prawne dotyczące finansów publicznych,
- instytucje i kwalifikacje pracowników.

Ocena i wnioski

- Niski stopień wykorzystania przedakcesyjnych funduszy pomocowych oraz znaczne opóźnienia w przygotowaniu niezbędnych regulacji prawnych i procedur postępowania stwarzają realną groźbę zaprzepaszczenia przez Polskę niepowtarzalnej szansy należytego wykorzystania środków pomocowych stawianych do dyspozycji w kolejnych latach.
- Potencjalnie największe zagrożenie dotyczy odpowiedniego wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, który stwarza duże szanse finansowania programów i przedsięwzięć związanych z przebudową miast i obszarów zurbanizowanych, w tym z modernizacją infrastruktury i poprawą jakości zespołów zabudowy mieszkaniowej.
- Celowe jest prowadzenie pogłębionych badań nad stopniem i warunkami wykorzystania funduszy pomocowych na cele związane z poprawą jakości zasobów mieszkaniowych (budynków i osiedli mieszkaniowych) i standardu zamieszkiwania.

Obok badań dotyczących Polski celowe jest śledzenie celów, form i wykorzystywania funduszy pomocowych w mieszkalnictwie i infrastrukturze komunalnej w innych, dotychczasowych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Streszczenie

Celem artykułu jest przegląd funduszy pomocowych UE przeznaczonych dla Polski w okresie przed- i poakcesyjnym, w perspektywie 2010 r. Akcent położony został na określenie możliwości wykorzystania funduszy typu URBAN w finansowaniu i realizacji programów przebudowy miast i modernizacji zespołów mieszkaniowych, w tym określonych społecznych celów mieszkaniowych, np. ograniczenia zjawiska bezdomności lub społecznego wykluczenia.

Zwraca się uwagę na liczne próby pośredniego wykorzystania unijnych funduszy pomocowych na cele mieszkaniowe przez niektóre stare państwa członkowskie, np. Niemcy i W. Brytanię. Cele takie osiągnęte są w ramach realizacji tzw. wieloaspektowych przedsięwzięć.

Prezentowane dane statystyczne wskazują na duży wzrost środków pomocowych oferowanych Polsce począwszy od 2004 r. W końcowej części artykułu zwraca się uwagę na stopień przygotowania Polski do absorpcji funduszy unijnych oraz na istniejące i potencjalne bariery odpowiedniego spożytkowania środków pomocowych.

THE ANALYSIS OF THE OPTIONS OF USING THE EU "URBAN" TYPE OF AID RESOURCES FOR THE RENEWAL OF POLISH TOWNS

Summary

The goal of this paper is to give a review of EU aid funds allocated for Poland before and after the country's accession until 2010. The author emphasised the options to use funds, like the URBAN project, in the financing and implementation of town regeneration and stock modernisation programmes, or the attainment of social housing objectives, e.g. those intended for the reduction of homelessness or social exclusion.

The author points out frequent attempts at indirect use of EU aid funds for housing needs by some of the "old" member states, e.g. Germany and the United Kingdom. Specific goals are achieved by implementation of the so-called multi-aspect projects.

The statistical data presented in the paper indicate a large increase of aid funds allocated to Poland since 2004. In conclusions, the author points out Poland's preparations to absorb EU funds and the existing and potential barriers to aid utilisation.

Key Words: European Union, aid funds, town regeneration, housing estate modernisation, EU URBAN aid: utilisation areas and possibilities, existing and potential barriers and threats to the consumption of EU funds by Poland

Dr Władysław Dominiak
Instytut Rozwoju Miast, Kraków