

Alina Muzioł-Węclawowicz

Problematyka mieszkaniowa w programach rewitalizacji śródmieść

Problemy Rozwoju Miast 10/1, 39-49

2013

Artykuł został 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.

PROBLEMATYKA MIESZKANIOWA W PROGRAMACH REWITALIZACJI ŚRÓDMIEŚĆ

Abstrakt. Wdrażanie programów rewitalizacji w miastach prowadzi do mozaikowej struktury obszaru rewitalizacji. Projekty mieszkaniowe, dotyczące remontów, modernizacji, przebudowy budynków mieszkalnych, z powodu braku finansowania nie są prowadzone z intensywnością odpowiadającą udziałowi funkcji mieszkaniowych czy potrzebom w tym zakresie. Zaniechanie tych działań wpływa negatywnie na efekty innych projektów rewitalizacji w sferze społecznej, gospodarczej, przestrzennej. Krajowe programy wsparcia w dziedzinie mieszkalnictwa są niewielkie i w minimalnym stopniu mogą przyczynić się do poprawy sytuacji. Również finansowanie unijne w ramach regionalnych programów operacyjnych nie prowadzi do zadowalającego zwiększenia liczby i skali projektów mieszkaniowych w rewitalizacji. Brak programów publicznych współfinansujących projekty mieszkaniowe w rewitalizacji oznacza regres mieszkalnictwa i rewitalizacji rozumianej jako działanie zintegrowane i kompleksowe. Należy dążyć do tworzenia funduszy rozwoju mieszkalnictwa na szczeblu krajowym i regionalnym.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, mieszkalnictwo, finansowanie mieszkalnictwa.

1. Wprowadzenie

W rewitalizacji zwraca się uwagę na integralność podejścia, kompleksowość, dbałość o poprawę jakości życia mieszkańców, ład przestrzenny. Tę integralność na poziomie dokumentów programowych zapewnia łączenie elementów rewitalizacji: społecznego, ekonomicznego, przestrzennego, techniczno-inwestycyjnego. Zintegrowane podejście w rewitalizacji jest mało widoczne w działaniach, w projektach realizowanych i planowanych do realizacji. Praktyka rewitalizacji ma niewiele wspólnego ze standardami zintegrowanego, kompleksowego podejścia do wybranego, kryzysowego obszaru miasta. Przeszkodami, wspólnymi dla wszystkich wymiarów rewitalizacji, w praktyce podejścia zintegrowanego są mała skala projektów¹ i bariery finansowe. Mamy do czynienia ze swego rodzaju przypadkowością realizacji poszczególnych projektów na danym obszarze. Jest to wynikiem ograniczonej dostępności środków finansowych na realizację programów, krótkotrwałości oraz zmienności instrumentów wsparcia, konkursowego trybu wyłaniania projektów wspieranych środkami publicznymi. Wynika też w pewnej mierze ze schematyzmu w decyzjach i działaniach oraz ograniczonej aktywności mieszkańców i podmiotów prywatnych w programach rewitalizacji.

W polskich realiach trwałego niedoboru środków finansowych, braku systemowego podejścia do rewitalizacji w polityce państwa, utartej praktyki sektorowego programowania

¹ Wyraża się ona w podejściu jednostkowym – przedmiotem projektów rewitalizacji z reguły jest jeden budynek, jedna funkcja, jeden adresat, jeden beneficjent.

rozwoju doprowadzenie programu rewitalizacji do kompleksowości i integralności jest niezwykle trudne.

Jedną z podstawowych przyczyn osłabiania procesów rewitalizacji jest brak systemowego podejścia do zagadnienia modernizacji zasobów mieszkaniowych i rozwoju funkcji mieszkaniowych. W centralnych dzielnicach miast obszary o funkcjach mieszkaniowych zajmują dużą powierzchnię. Warunki zamieszkiwania istotnie wpływają na warunki rozwoju ludzi i rodzin, na warunki wzrostu kapitału ludzkiego i społecznego danej społeczności. Na potrzebę rozwiązywania problemu deficytu mieszkaniowego i skalę degradacji obszarów tradycyjnej zabudowy śródmiejskiej zwrócono uwagę w Raporcie OECD (2011), dotyczącym przeglądu krajowej polityki miejskiej.

Poprawa jakości mieszkalnictwa jest nie tylko samoistnym celem rewitalizacji, ale też stanowi determinantę trwałych, korzystnych efektów rewitalizacji obszarów śródmiejskich w pozostałych aspektach tego procesu. Potrzebę zwiększenia roli projektów mieszkaniowych w programach rewitalizacji centralnych dzielnic miast podkreślano w literaturze [Heczko-Hyłowa 2009, Muzioł-Węclawowicz 2009, Kipta 2012]. Niską rangę problematyki mieszkaniowej w polskich programach rewitalizacji widać wyraźnie na tle sytuacji w innych krajach Unii Europejskiej [Guzik (red.) 2009, Skalski 2009, Bryx, Jadach-Sepiolo (red.) 2009].

Miasta w Polsce korzystają w programach rewitalizacji głównie z dofinansowania ze środków funduszy unijnych i przystosowują projekty rewitalizacji do dostępności środków publicznych. Nie stwarza to warunków realizacji projektów najbardziej potrzebnych, na zwartym terytorium, synergicznych. Szczególnie słabo wspierana środkami publicznymi, krajowymi i unijnymi, pozostaje infrastruktura mieszkaniowa. Paradoksalnie, w miastach, które intensywnie wykorzystywały fundusze unijne na działania infrastrukturalne, odnowę zabytków, komunikację, zaniedbane budynki mieszkalne wokół odnowionych przestrzeni publicznych zwracają na siebie większą uwagę.

W Unii Europejskiej mieszkalnictwo pozostaje domeną polityk i regulacji krajowych. Obserwowany ostatnio proces włączania działań mieszkaniowych do zakresu interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wynika z celów społecznych (przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, poprawa warunków życia zmarginalizowanych grup społecznych) lub ekonomicznych (energooszczędność, promocja zatrudnienia).

W efekcie rewitalizacja w Polsce jest mozaikowa. Tereny zabudowy mieszkaniowej pozostają wyłączone z działań rewitalizacyjnych w tym sensie, że bardzo rzadko prowadzone są duże projekty, obejmujące równocześnie działaniami remontowymi i modernizacyjnymi całe jednostki przestrzenne (kwaterały zabudowy, ulice, osiedla). Łączenie działań technicznych z projektami społecznymi wydaje się jeszcze rzadsze. Nieliczne realizowane projekty mieszkaniowe obejmują z reguły pojedyncze budynki mieszkalne (części wspólne).

2. Luka remontowa i działalność remontowa w zasobach mieszkaniowych

Niedostateczne nakłady na remonty i modernizację zasobów są stałą cechą systemu mieszkaniowego w Polsce w całym okresie powojennym. Również po 1989 r. większość programów i nakładów budżetowych w ramach polityki mieszkaniowej państwa kierowano do

nowego budownictwa. Problem luki remontowej występuje najostrzej w miastach, w zasobach wielorodzinnych, przede wszystkim prywatnych i komunalnych [Kornilowicz, Żelawski 2006]. Są to zasoby zlokalizowane w centralnych częściach miast, na obszarach obejmowanych programami rewitalizacji. Właściciele zasobów nie dysponują dostatecznymi zasobami finansowymi, by przeprowadzić wszystkie konieczne remonty.

Analizy potrzeb remontowych wielorodzinnych budynków wspólnot mieszkaniowych w starych zasobach wskazują, że możliwość korzystania z instrumentów kredytowych (komercyjnych lub preferencyjnych) jest ograniczona. Ocenia się, że miesięczna wpłata na fundusz remontowy w wysokości 2,0-2,5 zł na spłatę zobowiązań kredytowych za 1 m² powierzchni mieszkania stanowi granicę możliwości finansowych członków wspólnot.

Finansowanie projektów mieszkaniowych wyróżnia się:

- wysoką kapitałochłonnością (i czasochłonnością),
- koniecznością współpracy wielu partnerów z uwagi na rodzaj zabudowy i własności²,
- małą dostępnością programów publicznego wsparcia w finansowaniu remontów i modernizacji substancji mieszkaniowej i w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego,
- częstym brakiem wystarczających środków własnych inwestorów,
- małą możliwością realizacji zysku z podejmowanych inwestycji.

Polityka remontowa i plany remontowe w zasobach komunalnych są określane przez gminy w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W programach gospodarowania – wobec powszechnego niedoboru środków – wskazywane są priorytety remontów budynków komunalnych. Małej wydolności gmin w zakresie remontów zasobów mieszkaniowych dowodzą dane statystyczne. W 2009 r. remonty kapitalne przeprowadzono w 0,3% mieszkań komunalnych, wymianę instalacji wykonano w 1,6% mieszkań. W 2011 r. remonty kapitalne przeprowadzono w 0,2%, a remonty związane z podwyższeniem standardu w 1,6% mieszkań komunalnych [GUS 2012].

Projekty mieszkaniowe – ze względu na niedopięte budżety – z reguły są wpisywane do lokalnych programów rewitalizacji jako projekty warunkowe lub odroczone w czasie. Kolejne edycje lokalnych programów rewitalizacji nie wnoszą istotnych zmian w dziedzinie remontów i modernizacji zasobów mieszkaniowych.

3. Programy wsparcia remontów i modernizacji zasobów mieszkaniowych

Wsparcie ze środków publicznych remontów i modernizacji zasobów mieszkaniowych jest rzeczą konieczną. Inwestycje remontowe, podobnie jak nowe budownictwo, korzystają z preferencyjnej stawki VAT. Spośród funkcjonujących instrumentów finansowania remontów substancji mieszkaniowej najczęściej wyróżnia się Fundusz Termomodernizacji i Remontów. Jest to instrument, w zakresie inwestycji termomodernizacyjnych wprowadzony w 1998 r. Po licznych modyfikacjach obecnie oferowane są premie termomodernizacyjne, remontowe

² Na obszarach zabudowy wielorodzinnej kwestia współpracy interesariuszy nabiera szczególnego znaczenia, potrzebne są indywidualne negocjacje i ustalenia z wszystkimi użytkownikami budynków. Wynika to również z regulacji prawnych, np. zasad funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, silnej ochrony prawnej najemców mieszkań.

i kompensacyjne. Do wad programu należy zaliczyć niepewność finansowania³ oraz ograniczoną dostępność dochodową (wymóg korzystania z kredytu w przypadku premii termomodernizacyjnej i remontowej) oraz przedmiotową (wymóg dużej oszczędności energii). Premie remontowe i kompensacyjne adresowane są do wąskiego kręgu odbiorców.

Ograniczoną w skali kraju i obszarów rewitalizacji przydatność dla potrzeb remontów zasobów mieszkaniowych mają ponadto następujące programy rządowe:

- wypłata premii gwarancyjnych posiadaczom książeczek mieszkaniowych,
- program wsparcia budownictwa socjalnego,
- zwrot części podatku VAT za materiały budowlane⁴.

Do 2009 r. pomocny był program społecznego budownictwa czynszowego prowadzony przez towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), pozwalający na preferencyjne kredytowanie modernizacji i adaptacji istniejącej zabudowy i budowę nowych domów mieszkalnych na obszarach programu rewitalizacji. Inwestycje towarzystw budownictwa społecznego lokalizowane również poza granicami obszarów rewitalizacji pozwalały na czasowe lub stałe przeprowadzki mieszkańców budynków remontowanych w ramach programu rewitalizacji. Przykładem inwestycji TBS-ów na obszarach rewitalizacji są przedsięwzięcia wykonane przez dwa gdańskie TBS-y w dzielnicy Letnica. TBS Motława wybudował w tej dzielnicy 4 budynki z 71 mieszkaniami na wynajem, Gdańskie TBS wybudowało w sąsiedztwie również 4 budynki z 51 mieszkaniami. Budynki zostały oddane do użytku w czerwcu i w sierpniu 2012 r., zamieszkują je w części najemcy starych budynków komunalnych z obszaru rewitalizacji, które zostały wyburzone ze względu na bardzo zły stan techniczny [*Letnica... 2012*].

W zakresie mieszkaniowych programów samorządowych początkowo (do 2008 r.) istotne lokalnie znaczenie miały programy dofinansowywane przez samorzady, w których z budżetowych dopłat korzystali inwestorzy realizujący zadania remontowe popierane przez gminę. Z reguły chodziło o przedsięwzięcia chroniące środowisko i/lub poprawiające estetykę zabudowy. Programy te miały z reguły zasięg ogólnomiejski, jednak często preferencje w dostępie do pomocy przysługiwały działaniom w zakresie programów rewitalizacji. Niestety zastrzeżenia regionalnych izb rozrachunkowych i orzeczenie sądu⁵ położyły kres tym programom. Funkcjonują one nadal jako miejskie programy ochrony zabytków w odniesieniu do budynków mieszkalnych objętych ochroną konserwatorską, zarówno jako projekty programu rewitalizacji jak i poza rewitalizacją. Nieliczne samorzady dla podtrzymania aktywności wspólnot mieszkaniowych prowadzą programy pożyczek z budżetu gminy na

³ W wydatkach budżetu państwa na 2010 rok nie znalazły się środki na ten fundusz, w 2012 przewidziano mniej środków niż w 2011 r. (odpowiednio 180 i 200 mln zł). Powoduje to czasowe ograniczenia programu. Zapewne z tego powodu w I półroczu 2012 r. przyznano, wg danych BGK, w ujęciu wartościowym około 1/3 premii w odniesieniu do 2011 r. (odpowiednio 58,4 mln zł i 162,7 mln zł).

⁴ Zgodnie z programem polityki mieszkaniowej państwa, zwrot różnicy pomiędzy pełną a preferencyjną stawką VAT dla osób fizycznych remontujących lub budujących samodzielnie domy ma funkcjonować tylko do końca 2013 r. (z zachowaniem 5-letniego okresu rozliczeń dla inwestycji podjętych i rozliczanych przed końcem 2013 r.).

⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu (ISA/Wr 1279/070, podtrzymany przez NSA (IICKS 411/08) – ustawa o finansach publicznych nie może stanowić podstawy prawnej uchwały w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji na dofinansowanie zadań podejmowanych przez wspólnoty mieszkaniowe.

remonty i modernizacje budynków mieszkalnych. Samorzady terytorialne oferują również inwestorom zwolnienia z podatku od nieruchomości (dla funkcji mieszkaniowych i gospodarczych). Wszystkie te aktywności mają przede wszystkim zachęcać społeczności lokalne do działania, ich wymiar finansowy jest symboliczny⁶.

W braku znacznych zachęt krajowych zainteresowanie wzbudziło udostępnienie w nowych krajach UE środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na remonty i modernizacje zasobów mieszkaniowych na obszarach objętych zintegrowanymi programami rozwoju w latach 2007-2013. W Polsce środki na mieszkalnictwo ujmowane są w wojewódzkich regionalnych programach operacyjnych (RPO). Maksymalna alokacja środków wynosi 3% danego RPO. Dostęp do pomocy finansowej jest obwarowany szczegółowymi regulacjami prawa wspólnotowego dotyczącymi korzystania ze środków EFRR i wytycznymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego [Wytyczne... 2008].

Wymagane jest, stosownie do treści art. 7 ust. 2 Rozporządzenia 1080/2006, by działania związane z mieszkalnictwem zostały zaprogramowane jako element operacji zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich (lokalny program rewitalizacji) albo w ramach osi priorytetowej, ujętej w RPO, w sposób szczególny przeznaczony dla obszarów dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym. W ramach RPO wydatki są ograniczone do:

- istniejącego budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego,
- budynków stanowiących własność publiczną lub własność podmiotów o celach niezarobkowych, wykorzystywanych na cele mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich dochodach lub osób o szczególnych potrzebach.

Do uzyskania pomocy finansowej na wyżej określone cele mieszkaniowe są upoważnione podmioty wskazane przez instytucję zarządzającą danym RPO, spośród potencjalnych beneficjentów⁷. Środki na remonty, modernizacje i adaptacje budynków mieszkalnych w ramach poszczególnych RPO są lokowane wśród priorytetów w rodzaju „Rewitalizacja obszarów zurbanizowanych” (łódzkie), „Miasta” (dolnośląskie), „Rewitalizacja miast” (mazowieckie).

W 15 RPO znajdują się tego rodzaju priorytety (wyjątkiem jest woj. podlaskie). Dwa województwa (pomorskie i wielkopolskie) nie przyznały środków na mieszkalnictwo w ramach RPO, a dwa kolejne (świętokrzyskie i mazowieckie) nie podpisały umów na

⁶ Np. program pożyczek z budżetu miasta dla wspólnot mieszkaniowych z obszarów objętych programem rewitalizacji prowadzi Stargard Szczeciński, przy czym przeciętna wysokość pożyczki wyniosła w 2011 r. kilkanaście tys. zł, a ich udział w całości kosztów wynosił ok. 10% (informacje ze strony internetowej miasta). Konsekwentnie swoje wspólnoty mieszkaniowe dofinansowuje Sopot, miasto objęte ochroną konserwatorską.

⁷ Por. Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa z dnia 13 sierpnia 2008 r. Lista potencjalnych beneficjentów obejmuje: jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną, spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego, inne jednostki organizacyjne ujęte w lokalnym programie rewitalizacji, które posiadają prawo do dysponowania daną nieruchomością, instytucje i organizacje (w tym organizacje pozarządowe) zajmujące się walką z bezdomnością, mieszkańcami chronionymi, kościoły i związki wyznaniowe (jeśli będą tworzyć placówki dla bezdomnych i mieszkania chronione), podmioty niedziałające dla zysku, zajmujące się integracją różnych grup społecznych.

wykorzystanie tych środków do końca maja 2012 r. (tab. 1). W woj. mazowieckim środki rezerwowane na infrastrukturę mieszkalnictwa zdecydowano się przekazać do programu JESSICA. Teoretycznie ta inicjatywa może również być wykorzystana na cele mieszkaniowe, jednak do tej pory nie podjęto takich przedsięwzięć w żadnym z regionów.

Polska nie skorzystała z dwóch innych tytułów do finansowania mieszkalnictwa z EFRR, dotyczących wzrostu efektywności energetycznej w budownictwie mieszkaniowym oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności szczególnie zmarginalizowanych.

W nomenklaturze funduszy unijnych wydatki na mieszkalnictwo są określane jako kategoria 78 – infrastruktura mieszkaniowa. Udział kategorii 78 w całości budżetów RPO jest niewysoki (1,2%). Do końca maja 2012 r. wykorzystanych zostało zaledwie 24% funduszy na mieszkalnictwo. Zwraca przy tym uwagę różnorodność podejścia w poszczególnych regionach. Większość projektów ma charakter czysto techniczny, dotyczy remontu części wspólnych budynków (czasami 2 lub więcej). Wartość projektów mieszkaniowych realizowanych w ramach RPO można scharakteryzować na podstawie danych dla Dolnego Śląska (tab. 2), regionu o największej liczbie realizowanych projektów mieszkaniowych.

Tabela 1. Alokacja środków EFRR na mieszkalnictwo (kategoria 78) i poziom ich wykorzystania – stan na koniec maja 2012 r.

Województwo	Środki przeznaczone na mieszkalnictwo		Liczba zawartych umów	Wartość zawartych umów w mln zł	Wartość zawartych umów (w % środków na mieszkalnictwo)
	w % budżetu RPO	w mln zł			
dolnośląskie	2,6	141,6	128	49,6	35,0
kujawsko-pomorskie	1,9	83,9	27	4,4	5,2
lubelskie	1,9	101,4	1	0,7	0,7
lubuskie	0,4	9,5	1	5,7	59,8
łódzkie	0,4	18,1	1	3,7	20,5
małopolskie	0,4	25,4	1	0,7	2,7
mazowieckie	2,5	201,4	0	0,0	0,0
opolskie	0,5	10,9	1	0,2	1,6
podkarpackie	1,9	100,7	30	35,5	35,3
podlaskie	0,0	0,0	0	0,0	0,0
pomorskie	0,0	0,0	0	0,0	0,0
śląskie	0,8	61,2	17	33,7	55,0
świętokrzyskie	0,3	9,5	0	0,0	0,0
warmińsko-mazurskie	2,1	97,8	53	82,1	84,0
wielkopolskie	0,0	0,0	0	0,0	0,0
zachodniopomorskie	1,4	52,6	6	3,1	5,9
RAZEM/ŚREDNIA	1,2	914,1	266	219,3	24,0

Źródło: Dane MRR, 2012

Zakres przedmiotowy tych projektów trudno sklasyfikować na podstawie statystyk zbiorczych i tytułów projektów wykazywanych w rejestrach projektów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych. Przykładowo, spośród projektów ujętych w tab. 2. miasto Jelenia Góra zrealizowało 8 projektów określanych jako renowacja budynków, renowacja budynków socjalnych, a poszczególne projekty objęły 1-7 budynków. W Jelczu-Laskowicach zrealizowano 2 projekty pt. Termomodernizacja ścian zewnętrznych oraz dachów. Można na

tej podstawie stwierdzić, że większość projektów mieszkaniowych realizowanych w programach rewitalizacji stanowią projekty techniczne, o wyłącznie remontowym lub modernizacyjnym zakresie. Podobnie jak w przypadku korzystania z instrumentów wsparcia krajowego są to więc zadania „punktowe” z perspektywy obszarów funkcjonalnych miast, dzielnic czy obszarów programów rewitalizacji.

Warto wymienić kilka projektów bliższych idei zintegrowanego podejścia, do których należą:

- „Rewitalizacja Starówki Miejskiej w Żaganiu – etap I”,
- „Od elekcji królów Polski do epoki Internetu – sieradzka starówka historycznym i kulturowym dziedzictwem regionu”,
- „**Rewitalizacja Razem**” w Szczecinie⁸.

Tabela 2. Wydatki na mieszkalnictwo w RPO woj. dolnośląskiego – stan na koniec grudnia 2011

Rodzaj beneficjenta	Liczba podpisanych umów	Całkowita wartość projektów w tys. zł	Wartość wydatków kwalifikowanych w tys. zł	Wartość dotacji UE		Przeciętna wartość dotacji UE w tys. zł
				w tys. zł	w % wart. całkowitej	
wspólnoty mieszkaniowe	71	20 049,0	14 945,8	9 788,2	48,82	137,9
spółdzielnie mieszkaniowe	2	3 420,6	2 958,6	1 601,2	46,81	800,6
gminy	53	66 160,5	57 489,3	37 442,5	56,59	706,5
Ogółem	126	89 630,1	75 393,7	48 831,89	54,48	387,6

Źródło: Dane Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 2012

W Żaganiu przygotowano program remontów i modernizacji budynków mieszkalnych w kwartale ulic Bracka–Długa–Słowackiego–Keplera, zagospodarowania terenu tego kwartału, remontu budynku szkolnego b. kolegium jezuickiego i innych działań uzupełniających. Zadanie realizowane jest w ramach Lubuskiego regionalnego programu operacyjnego na lata 2007-2013, priorytet 4. Rozwój i modernizacja infrastruktury społecznej, działanie 4.3. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich. Liderem projektu jest Żagańskie TBS. Wartością projektu jest zorganizowanie przez TBS, profesjonalny podmiot zajmujący się inwestycjami mieszkaniowymi, jednego wspólnego przedsięwzięcia, angażującego 25 wspólnot mieszkaniowych, spółdzielnię mieszkaniową powiat i miasto. Całkowita wartość inwestycji mieszkaniowych wynosi 11,4 mln zł, 50% podlega dofinansowaniu w ramach RPO.

Program realizowany w Sieradzu, o łącznym budżecie 61,8 mln zł i wsparciu unijnym w wysokości 29,2 mln zł, zasilają środki RPO woj. łódzkiego w ramach V osi priorytetowej Infrastruktura społeczna i osi VI Rewitalizacja obszarów zurbanizowanych. Partnerami w projekcie są: gmina, powiat, Ośrodek Kultury, Muzeum Okręgowe, Zgromadzenie Sióstr Urszulanek, parafie. Główne działania to:

⁸ Opis projektów opracowano na podstawie informacji ze stron internetowych TBS i miast, których wykaz zamieszczono w spisie literatury.

- renowacja komunalnych budynków mieszkalnych z 52 mieszkaniami, utworzenie 12 lokali socjalnych i ośrodka pomocy matkom z dziećmi (przekształconego z dawnego ośrodka medycznego),
- renowacja budynku Zgromadzenia Sióstr Urszulanek,
- utworzenie nowego Ośrodka Informacji Kulturalnej,
- utworzenie sal wystawowych w Muzeum Okręgowym,
- częściowa renowacja kościoła p.w. Wszystkich Świętych z odnową przestrzeni publicznej,
- utworzenie parku historycznego na Wzgórzu Zamkowym,
- renowacja dróg lokalnych i powiatowych,
- odnowa placu Targowego.

Celem projektu, włączonego do listy projektów indywidualnych w regionie, jest zwiększenie atrakcyjności turystycznej i gospodarczej ważnego obszaru historycznego centrum miasta. Łączna wartość zadań mieszkaniowych wyniosła 10,1 mln zł, z tego wydatki kwalifikowane – 5,2 mln zł. Dotacja unijna na zadania mieszkaniowe wyniosła 3,7 mln zł i stanowiła 37,0% ogółu kosztów i 71,7% kosztów kwalifikowanych.

„Rewitalizacja Razem” jest wspólnym przedsięwzięciem Szczecińskiego TBS, miasta i wspólnot mieszkaniowych w odnawianym kwartale 23. Na przedsięwzięcie „Rewitalizacja Razem” składa się:

- siedem projektów wspólnot mieszkaniowych,
- trzy projekty Szczecińskiego TBS, w tym dwa projekty z dofinansowaniem z RPO woj. zachodniopomorskiego,
- działania społeczne Gminy Miasto Szczecin.

Planowana wartość dofinansowania ze środków EFRR sięgnie 3,4 mln zł na projekty TBS o łącznej wartości 19,5 mln zł (17,3%), na projekty wspólnot mieszkaniowych łącznie 1,3 mln zł przy całkowitej wartości 3,8 mln (35,3%). Pozostałe środki pochodzą będą z gminy (1,4 mln zł) oraz ze środków własnych i kredytów zaciąganych przez TBS i wspólnoty mieszkaniowe.

Celem tego przedsięwzięcia jest poprawa standardu i jakości życia lokalnej społeczności, w tym warunków zamieszkiwania, poprawy estetyki otoczenia, poprawa bezpieczeństwa mieszkańców, ograniczenie patologii społecznej, działania społeczne oparte na działalności Społecznego Ośrodka Wsparcia Dziennego. Wspólnoty mieszkaniowe będą remontowały części wspólne budynków. Projekty TBS-ów współfinansowane z RPO obejmą również zadania remontowo-porządkowe: renowację części wspólnych 6 budynków istniejących (w tym likwidację ogrzewania piecowego) oraz utworzenie świetlicy środowiskowej, punktu MOPR, lokali usługowych, infrastruktury technicznej i zagospodarowania terenu. Projekt własny Szczecińskiego TBS-u obejmuje rozbudowę i przebudowę oficyn, budowę nowego budynku z 64 lokalami mieszkalnymi, m.in. przeznaczonymi dla usamodzielniających się wychowanków domów dziecka, dla osób starszych i niepełnosprawnych, oraz typowych lokali na wynajem w programie społecznego budownictwa czynszowego.

Regiony przyjęły różne strategie wobec możliwości dofinansowania mieszkalnictwa w ramach RPO. Wspieranie mieszkalnictwa ze środków RPO nie jest wysokim priorytetem regionów (tab. 1). Nie ma danych o inwestycjach remontowych w zasobach mieszkaniowych

na obszarach programów rewitalizacji. O tym, że projekty mieszkaniowe nie stanowią dominanty lokalnych programów rewitalizacji można wnioskować na podstawie analizy indywidualnych programów miejskich.

4. Wnioski

Niezbędnym warunkiem kompleksowej i trwałej odnowy obszarów zdegradowanych w centrach miast jest wzmocnienie i intensyfikacja projektów mieszkaniowych. Projekty mieszkaniowe powinny być na tyle liczne i efektywne, by wraz z innymi projektami podejmowanymi w lokalnych programach rewitalizacji pozwalały uzyskać efekt kompleksowości i zintegrowania. Im bardziej dany obszar interwencji antykrzysowej odpowiada teoretycznym wymogom interwencji publicznej (programu odnowy), tym bardziej zrozumiałą dla decydentów politycznych powinien być argument konieczności wspomagania remontów zasobów mieszkaniowych środkami publicznymi. Brak programów publicznych współfinansujących te przedsięwzięcia oznacza regres mieszkalnictwa i rewitalizacji rozumianej jako działanie zintegrowane.

Przy sprzyjającej polityce Unii Europejskiej wobec zwrotnych instrumentów wsparcia, finansowanych z funduszy unijnych, należy zaproponować utworzenie ogólnokrajowego lub regionalnych systemów wsparcia projektów mieszkaniowych. Tak jak JESSICA ma wspierać projekty biznesowe o niskiej stopie zwrotu z racji „pierwiastka społecznego” wpisanego w te projekty lub choćby tylko z powodu „defektu lokalizacyjnego”, jaki stwarza obszar kryzysowy w mieście, tak krajowy i/lub regionalne fundusze mieszkaniowe mogą służyć intensyfikacji inwestycji mieszkaniowych na obszarach programów rewitalizacji.

Poza bezpośrednimi efektami w postaci wzrostu liczby i wartości projektów mieszkaniowych, skierowanie dodatkowych środków na przedsięwzięcia remontowo-modernizacyjne w mieszkalnictwie przyniosłoby dodatkowe efekty antykrzysowe dla lokalnych rynków pracy, tj. wzrost popytu na pracochłonne usługi remontowo-budowlane i uruchomienie procesów rozwoju w produkcji i usługach otoczenia mieszkalnictwa.

Wysuwając postulat utworzenia funduszy rozwoju mieszkalnictwa finansowanych częściowo z krajowych, częściowo z unijnych środków w nowej perspektywie budżetowej 2014-2020 można wskazać dwa rozwiązania:

- powołanie instytucji krajowej, zorientowanej na wspieranie najbardziej krytycznych sfer mieszkalnictwa w Polsce:
 - przygotowanie zwartych obszarów pod budownictwo mieszkaniowe, wyposażenie ich w infrastrukturę techniczną (w tym na obszarach przemysłowych);
 - remonty i modernizacje budynków mieszkalnych (z możliwością dodatkowych preferencji dla zorganizowanych, obejmujących pewną całość przedsięwzięć realizowanych na obszarach programów rewitalizacji);
 - rozwój społecznego budownictwa czynszowego,
- i/lub:
 - tworzenie instytucji regionalnych, skupiających się przede wszystkim na wspieraniu remontów i modernizacji zasobów mieszkaniowych na obszarach programów rewitalizacji.

Fundusze rozwoju mieszkalnictwa powinny przede wszystkim udzielać nisko oprocentowanych pożyczek, tak by angażowane środki były wielokrotnie wykorzystywane. Na niektórych obszarach interwencji fundusze te mogłyby uczestniczyć kapitałowo w projektach, np. działaniach podmiotów organizujących i przekształcających obszary pod inwestycje mieszkaniowe. Nie należy też wykluczyć możliwości finansowania dotacyjnego części przedsięwzięć o największym znaczeniu społecznym i niskim potencjale generowania przychodów własnych na konieczne remonty i przebudowy substancji mieszkaniowej.

Bariera finansowa jest główną barierą rewitalizacji w sferze mieszkalnictwa. Rolą środków publicznych jest mobilizacja inwestorów, dopinanie budżetów przedsięwzięć pożądaných społecznie i uznanych za istotne dla poprawy jakości życia w miastach. Konieczne jest też uelastycznienie norm prawnych, np. w dziedzinie montażu finansowych.

Literatura

- Bryx M., Jadach-Sepiolo A. (red.), 2009, *Rewitalizacja miast w Niemczech*, IRM, Kraków.
- Guzik R. (red.), 2009, *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, IRM, Kraków.
- Heczko-Hyłowa E., 2009, *Rewitalizacja polskich miast w świetle wymagań Funduszy Strukturalnych UE 2004-2006 jako wdrażanie europejskiego podejścia systemowego*, w: Bryx M., (red.), *Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji*, IRM, Kraków.
- Kipta E., 2013, *Bariery systemowe rewitalizacji*, Problemy Rozwoju Miast nr 1/2013, IRM, Kraków.
- Korniłowicz J., Żelawski T., 2006, *Analiza i ocena gospodarki remontowej oraz szacunek potrzeb remontowych w ujęciu wartościowym w wielorodzinnych zasobach mieszkaniowych*, maszynopis, IRM, Warszawa.
- Letnica wczoraj i dziś*, 2012, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk.
- OECD przeglądy krajowej polityki miejskiej*, Polska, 2011, MRR, Warszawa.
- Muzioł-Węclawowicz A., 2009, *Rewitalizacja dzielnic śródmiejskich*, w: Jarczewski W. (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, IRM, Kraków.
- Skalski K., 2009, *Rewitalizacja we Francji. Zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*, IRM, Kraków.
- Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa z dnia 13 sierpnia 2008 r.*, 2008, MRR, Warszawa.

Źródła internetowe /stan na 28 listopada 2012/

<http://mapa.lrpo.lubuskie.pl/mapa/view/proj/3653>

<http://www.sieradz.eu/pl/Rewitalizacja>

http://region.uni.lodz.pl/dokumenty/rewitalizacja%20starego%20miasta_SIERADZ_PREZEN_TACJA.pdf

<http://www.stbs.pl/index.php/dzialalnosc/renowacje-i-rewitalizacje/rewitalizacja-kwartalow-srodmiejskich/kwartal-23.html>

http://www.szczecin.pl/UMSzczecinSwiat/files/72AF859E12764037BED7E9671B28C1C8/program_rewitalizacja_razem.pdf

HOUSING ISSUES IN TOWN-CENTRE REVITALIZATION PROGRAMMES

Abstract. Implementation of urban regeneration programmes causes a mosaic structure of effects on the area of regeneration. Housing projects, aimed at renovation, modernization or rebuilding of residential buildings, are not conducted proportionally to the scale of housing functions of the urban areas and needs of improvement in housing, due to the lack of financial resources. Neglect of such projects negatively influences the results of other types of intervention in the spheres of social, economic, and spatial renewal. National programmes supporting housing can insignificantly support urban regeneration, due to their low budgets. Also EU financing, available within the framework of Regional Operational Programmes, do not cause vital increase of the number or the scale of urban regeneration projects in housing. The deficiency of public programmes supporting housing projects causes recession in housing itself and diminishes the effects of urban regeneration as an integrated and complex approach. The creation of housing development funds at the national and regional levels should be considered by the policy makers to improve the process of urban regeneration.

Key words: urban regeneration, housing, housing finance.

Dr Alina Muzioł-Węclawowicz
Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa
Politechnika Warszawska
Warszawa