

Jerzy J. Parysek

*Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
e-mail: parys@amu.edu.pl*

Rewitalizacja jako problem i zadanie własne polskich samorządów lokalnych

Zarys treści: Uchwalenie długo oczekiwanej ustawy o rewitalizacji oraz możliwości uzyskania środków pomocowych Unii Europejskiej na ten cel obudziły nadzieje polskich samorządów na rewitalizację zdegradowanych terenów miast i wsi. Rewitalizacja jest problemem złożonym, trudnym i kosztownym, na co wskazują doświadczenia zagraniczne. Wymaga uwzględnienia wielu aspektów (prawnych, organizacyjnych, ekonomicznych, społecznych, technicznych, kulturowych, urbanistycznych, architektonicznych, przestrzennych i innych). Taka też jest i prawdopodobnie będzie w warunkach polskich, w których stopień degradacji substancji materialnej jest duży, samorządowe kasy są niezbyt zasobne w środki, brakuje odpowiednich rozwiązań organizacyjnych oraz firm kompleksowej realizacji projektów rewitalizacyjnych. Z perspektywy roku 2016 rewitalizacja polskich miast jawi się raczej jako szansa, a nie realnie zarysowana przyszłość, przynajmniej w możliwej do przewidzenia perspektywie. Sukcesy w tym zakresie zależne będą przede wszystkim od zdolności władz lokalnych pozyskania potrzebnych środków, zorganizowania procesu oraz uzyskania społecznego poparcia podejmowanych działań.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, gentryfikacja, aspekty rewitalizacji, prawne podstawy rewitalizacji

Wprowadzenie

Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej i możliwość pozyskania przez samorządy lokalne środków finansowych, jakie można przeznaczyć na rewitalizację, przyniosły ożywienie zainteresowania tą problematyką. Szeroko rozumiana rewitalizacja jest od dłuższego czasu przedmiotem zainteresowania środowisk naukowych, natomiast w nowej sytuacji nie jest także obca lokalnym władzom samorządowym. Wręcz przeciwnie, możliwość uzyskania środków finansowych, które mogą pomóc rozwiązać problemy postępującej degradacji warstwy materialnej i społecznej miast (również wsi) spowodowała wzrost zainteresowania opracowywaniem i zatwierdzaniem do realizacji lokalnych, tj. gminnych, programów rewitalizacji. Rewitalizacja, zwłaszcza w świetle wspomnianej perspekty-

wy finansowej UE, zaktywizowała też władze państwowe, czego wyrazem jest uchwalenie, długo rodzącej się i, jak się wydaje, chyba nie najlepszej, ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z dnia 3 listopada, poz. 1777). Na pewne mankamenty przywołanej ustawy zwraca się uwagę w dalszej części niniejszego opracowania. Niestety, tak już w naszym polskim prawodawstwie bywa, także dotyczącym szeroko pojmowanej gospodarki przestrzennej, że z jednej strony pośpiech, a z drugiej strony brak osadzenia tworzonych dokumentów prawnych w dorobku nauki i realiach rzeczywistości, powodują powstanie regulacji prawnych nie zawsze najlepszej jakości, jak na nieszczęście, nieustannie nowelizowanych. Co więcej, korekta i naprawa pierwotnych ustaleń wspomnianymi nowelizacjami komplikuje i gmatwa sprawy, do czego przyczyniają się też, coraz bardziej liczne odniesienia konkretnych ustaw do innych regulacji prawnych. Przykładowo, objętość wspomnianej ustawy rewitalizacyjnej w połowie obejmuje wybiórczo i instrumentalnie potraktowane problemy rewitalizacji, a w połowie odniesienia do innych aktów prawnych. W ten sposób rodzi się specyficzny łańcuch powiązań przyczynowo-skutkowych powstających regulacji prawnych, coraz bardziej gmatwający obowiązujące przepisy. W tym kontekście, pilną potrzebą wydaje się wnioskowane przez polityków różnych opcji, napisanie polskiego prawa na nowo, w tym dotyczącego szeroko rozumianej gospodarki przestrzennej czy planowania rozwoju.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie istoty rewitalizacji w odniesieniu do sytuacji miast polskich oraz ocena realności realizacji tego procesu w aktualnych warunkach społecznych, ekonomicznych i prawnych. Punktem odniesienia rozważań będzie przede wszystkim stanowisko nauki w zakresie pojmowania procesów rewitalizacji (także gentryfikacji) bazujące na wieloletnim dorobku krajowym i zagranicznym oraz doświadczenie płynące z realizowanych projektów rewitalizacyjnych i ich oceny. Artykuł reprezentuje przede wszystkim indywidualny punkt widzenia na zagadnienia rewitalizacji miast i realizację tego procesu w aktualnych warunkach, który nie musi być zbieżny z innymi poglądami na ten temat.

Pojmowanie rewitalizacji

Termin *rewitalizacja* jest, od momentu pojawienia się tej problematyki, zakorzeniony w polskim słownictwie naukowym i medialnym, jakkolwiek definicji tego celowo i świadomie uruchamianego procesu jest bardzo wiele (choć nie wszystkie są możliwe do akceptacji przez autora niniejszych rozważań). W literaturze obcej, zwłaszcza anglojęzycznej, występuje wiele różnych nazw opisujących tego rodzaju działania czy procesy, nazywane w Polsce rewitalizacją. Można wymienić przykładowo: regenerację (*regeneration*), odnowę (*renewal*), rehabilitację (*rehabilitation*), rekonstrukcję (*reconstruction*), ponowy rozwój (*redevelopment*), gentryfikację oraz w mniejszym stopniu inne (Mc Hoyle i in. 1994, Mc Carthy, 1998, Kaczmarek S. 2001, 2015, Kaczmarek T. 2001, Parysek 2005, 2006, 2015, Jadach-Sepiło 2007, Roberts, Sykes 2008, Grzeszczak 2010). Z pozoru jest to zamienne traktowanie

wymienionych pojęć, jednak w istocie rzeczy można się doszukać w literaturze specyficznego znaczenia wymienionych pojęć. I tak pod pojęciem *rekonstrukcji* występuje proces rewitalizacji czy odnowy miast z lat 50. XX w., *rewitalizacji* – ten sam proces z lat 60., *odnowy* – z lat 70., *ponownego rozwoju* – z lat 80., a *regeneracji* zagospodarowania obszarów zdegradowanych w latach 90. i kolejnych (Lichfield 1992, Roberts, Sykes 2008, Tallon 2010, Couch i in. 2011). *Gentryfikacja* traktowana jest zaś, nie wnikając w tym miejscu w szczegóły, jako proces uszlachetniania materialnej tkanki miejskiej powiązany ze zmianą struktury społecznej mieszkańców (London, Palen 2004, Slater 2006, Jadach-Sepiolo 2007, Grzeszczak 2010). Związany z gentryfikacją proces powrotu na obszary śródmiejskie dawnych funkcji nazywa się recentralizacją lub reinwazją (London, Palen 2004). W publikacjach znaleźć można także inne klasyfikacje kolejno po sobie następujących, charakterystycznych faz procesu rewitalizacji (aby pozostać przy stosowanej w Polsce terminologii), np. fazę buldożerów, fazę rehabilitacji i fazę rewitalizacji (Carmon 1999). Stosunkowo nowymi terminami, odnoszonymi do gospodarki przestrzennej prowadzonej na obszarach miast o szczególnych wartościach kulturowych i historycznych, czyli tzw. obszarach dziedzictwa kulturowego, obejmującej wybrane aspekty rewitalizacji, są: ochrona i zarządzanie (*protection and managing*) oraz planowanie i konserwacja (*planning and conservation*), a także inne (Geppert 2015). Warto jednak w tym miejscu podkreślić, że w literaturze amerykańskiej i kanadyjskiej opisywany proces nazywany jest generalnie, tak jak w Polsce, rewitalizacją, natomiast w Wielkiej Brytanii i większości krajów zachodnioeuropejskich przede wszystkim regeneracją lub odnową (Parysek 2015).

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., która wobec braku ustawy rewitalizacyjnej jako jedyny dokument prawny (w zasadzie do końca 2015 r.) zawierała odniesienia do rewitalizacji, tego rodzaju proces określono mianem *rehabilitacji*. W ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, jak już sama nazwa wskazuje, stosowany jest termin *rewitalizacja*, utrwalający niejako powszechność jego użycia w języku polskim. Tam też zapisana została definicja rewitalizacji.

Można także odnieść wrażenie, że stosowany powszechnie w Polsce termin rewitalizacja ma pewne uzasadnienie w zapisach Nowej Karty Ateńskiej z 1998 r., w których akcentowana jest potrzeba odnawiania zabudowy miejskiej w nawiązaniu do przestrzenno-funkcjonalnej struktury miasta i jego formy urbanistycznej (Parysek, Mierzejewska 2014).

Wydaje się, że w sensie semantycznym, termin *rewitalizacja* (ożywienie, przywrócenie życia, reanimacja) jest pojęciem szczególnie pojemnym, co tworzy możliwości włączania w ten proces różnych działań przywracających zdegradowanym obszarom miast (również terenom wiejskim) funkcjonalność, a także ład w zagospodarowaniu przestrzennym (Parysek 2015).

Jak zatem definiować można rewitalizację, nawiązując z jednej strony do literatury oraz definicji ustawowej, a z drugiej strony, prezentując własny punkt widzenia? Wydaje się, że rewitalizację pojmować należy jako kompleksowy proces organizacyjny i inwestycyjny, prowadzący do ożywienia zdegradowanych, zaniedbanych czy dysfunkcyjnych terenów, najczęściej miejskich. Chodzi więc o od-

wrócenie niekorzystnych procesów, jakie toczą się w miastach, przyczyniających się do fizycznego, ekonomicznego i społecznego upadku oraz degradacji pewnych obszarów miejskich, choć nie tylko miejskich (Hoyle i in. 1988, Mc Carthy 1998, Kaczmarek S. 2001, 2015, Kaczmarek T. 2001, Parysek 2005, 2006, 2015, Jadach-Sepioło 2007, Roberts, Sykes 2008, Grzeszczak 2010). Często podkreśla się, że proces ten jest inicjowany w sytuacjach, w których działanie sił rynkowych nie przynosi spodziewanych efektów. Wtedy to potrzebna jest interwencja publiczna. Jak na to wskazują doświadczenia zagraniczne, inwestorami w procesach rewitalizacji są przede wszystkim firmy sektora prywatnego, aczkolwiek często współdziałające z sektorem publicznym, w tym z samorządem terytorialnym (Adair i in. 2011, Parysek 2015).

Rewitalizacja, jako celowo i świadomie uruchamiany proces, ma nie tylko w końcowym efekcie zmienić oblicze współczesnych miast, „przywracając życie” dysfunkcyjnym obszarom, ale także ma prowadzić do uzyskania na zdegradowanych terenach zmian przestrzenno-funkcjonalnych, które przyczynią się do ich rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do zaprowadzenia ładu przestrzennego, poprawy estetyki i funkcjonalności tych obszarów itp. (Kaczmarek 2001, Parysek 2005, 2006). Podkreślić w tym miejscu należy, że w wielu publikacjach przywiązuje się dużą wagę do społecznych, kulturowych, historycznych, funkcjonalnych, finansowych, a nawet zdrowotnych aspektów rewitalizacji (Adair i in. 2000, Lubecka 2010, Mc Gregor 2010, Couch i in. 2011, Geppert 2015). Akcentowana jest ponadto rola rewitalizacji w procesach reurbanizacyjnych oraz wskazywane są takie konsekwencje rewitalizacji, jak gentryfikacja terenu, co często rodzi całkiem nowe problemy społeczne (Bourne 1993, Hamnet 2003, Redfern 2003, Philips 2004, Parysek 2005, 2008, Billert 2010, Parysek, Mierzejewska 2014), o czym w dalszej części opracowania. W miastach polskich rewitalizacja traktowana jest jako znaczący składnik procesu reurbanizacji, tj. celowych i świadomych działań podejmowanych dla powstrzymania suburbanizacji, przede wszystkim poprzez ożywienie upadających, dysfunkcyjnych obszarów miejskich oraz bardziej efektywne zagospodarowanie obszarów o korzystnym położeniu w układzie przestrzenno-funkcjonalnym miasta (Parysek, Mierzejewska 2005, Parysek 2008, 2011, Billert 2010, Grzeszczak 2010).

Jak to już podkreślano, rewitalizacja jest procesem kompleksowym i złożonym i nie można jej utożsamiać z całą pewnością z renowacją czy modernizacją pojedynczych budynków lub nawet całych kwartałów urbanistycznych, choć takie działania też są składnikami procesu rewitalizacji. W rewitalizacji zawsze chodzić powinno o całościowo rozumiane, ponowne „ożywienie” zdegradowanych części miasta, z czym wiąże się zarówno renowacja i odnowa oraz przebudowa i modernizacja zdegradowanej substancji materialnej miasta, jak i regeneracja pozostałych dysfunkcyjnych elementów struktury miejskiej, ujmowanych w wymiarze społecznym, kulturowym, ekologicznym, funkcjonalnym, a także przestrzennym (Parysek 2015).

Wszystko to, co napisano powyżej, powinno znaleźć odbicie w prawnych podstawach rewitalizacji, zawartych w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, ale nie do końca znalazło. Ocena wymienionej ustawy nie jest jednak

zasadniczym celem niniejszego artykułu, co nie oznacza rezygnacji z pewnych odniesień do tego dokumentu prawnego oraz do pewnych wcześniejszych praktyk i dokonań.

W ustawie z dnia 9 października o rewitalizacji (art. 2.1) rewitalizacja została 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”. Jest to dość specyficzne pojmowanie tego procesu, jak się wydaje, w zbyt małym stopniu nawiązujące do doświadczeń zagranicznych i realiów, pozwalających w efektywny sposób zrealizować projekty rewitalizacyjne. Wiadomo, że do beneficjentów rewitalizacji często nie należy społeczność lokalna, a podmioty gospodarcze, niekoniecznie lokalne, które często są inwestorami w tym procesie. Nie wiadomo też, na czym ma polegać działanie na rzecz lokalnej przestrzeni, bowiem różne działania przynosić mogą różne, nie zawsze pozytywne i oczekiwane efekty. W ustawie nie został także jednoznacznie wskazany konkretny, a zarazem główny podmiot tego procesu, który może mieć różnych charakter i cel. Podmiotem rewitalizacji może być, a nawet powinien, indywidualny inwestor, który po spełnieniu wszystkich niezbędnych wymagań, podejmie stosowne działania. Jeśli jednak rewitalizacja (danej miejscowości, gminy, obszaru) ma mieć charakter działań planowych, całościowych, prowadzących do poprawy sytuacji, a ponadto ma przebiegać zgodnie z uchwalonym planem (programem), wtedy jako podmiot w tym działaniu pojawia się nieuchronnie samorząd gminny. To do władz gminnych powinno należeć: inicjowanie, planowanie, organizowanie, koordynowanie, wspieranie, kontrolowanie oraz ocenianie procesów rewitalizacyjnych. Zbiorowy podmiot, jakim są zgodnie z ustawą tzw. „interesariusze”, oznacza rozmycie odpowiedzialności za podejmowane działania rewitalizacyjne, pomijając zupełnie sprzeczność interesów wymienionych członków tej grupy podmiotów, których interes indywidualny nie musi się pokrywać się z interesem ogólnospołecznym. Jest to szczególnie ważne, kiedy w ustawie rewitalizacja została uznana za zadanie własne władz gminnych. Jak wynika z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zaspokojenie potrzeb zbiorowych wspólnoty jest podstawowym zadaniem własnym gminy, co bezsprzecznie oznacza podmiotowość władz gminy w każdym przypadku podejmowania tego rodzaju zadań, a zatem i rewitalizacji. Przewodniczenie licznemu komitetowi rewitalizacyjnemu jest dość skromnym zarysowaniem udziału władz lokalnych w tym zakresie. Szczególna rola władz lokalnych, obok uprzednio wymienionych, przypadać powinna w kwestii planowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych (gminny program rewitalizacji) oraz w określaniu priorytetów, hierarchii ważności i charakteru projektów, a także funkcji, jakie pełnić będzie zrewitalizowany obszar. Jest to ważne w sytuacji, gdy rewitalizacja powinna być prowadzona przede wszystkim przy założeniu ogólnospołecznych korzyści obejmujących sfery: fizyczną, społeczną, ekonomiczną, ekologiczną, funkcjonalną oraz estetyczną. Samorząd lokalny ginie gdzieś wśród tzw. *interesariuszy* rewitalizacji (art. 2), a obciążenie władz lokalnych przygotowaniem, koordynowaniem i tworzeniem

warunków dla rewitalizacji oraz jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy w ramach zadań własnych to stanowczo za mało, jeśli ma zostać osiągnięty wspomniany powyżej efekt (art. 3). Podmiotowości gminy nie wzmocniają ponadto wybiórczo określone zadania (art. 3.2) oraz prowadzone analizy i studia (art. 40), które powinny być bieżącą praktyką planowania rozwoju w każdej jednostce terytorialnej. Dziwne i zastanawiające jest to, że ustawodawca oszczędził od mimo wszystko lepiej pojmowanych terminów, takich jak: podmioty rewitalizacji i beneficjenci rewitalizacji, wprowadzając fatalnie brzmiący termin *interesariusze*, odnoszący się w istocie do wszystkich podmiotów, które mają cokolwiek do czynienia z daną gminą. Tak na dobrą sprawę jedynie wpisanie konkretnego projektu rewitalizacji w ramy określone w gminnym projekcie rewitalizacyjnym może zagwarantować sensowną rewitalizację, uwzględniającą interes ogólnospołeczny, zapewniającą ład przestrzenny oraz poprawę struktury przestrzenno-funkcjonalnej jednostki osadniczej (obszaru), której dotyczy.

Aspekty rewitalizacji

Oceniając krytycznie możliwości realizacji projektów rewitalizacyjnych w Polsce, zwracano uwagę na szereg barier utrudniających wykonanie tego rodzaju zadań (Parysek 2005, 2006, 2008, 2011, 2015, Parysek, Mierzejewska 2014). W sposób szczególny wskazywano na takie ograniczenia, jak: (1) brak regulacji prawnych (konkretnie ustawy rewitalizacyjnej) oraz (2) brak środków finansowych na rewitalizację. Regulacje prawne, po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji są, ale jakie przyniosą efekty, wiadomo będzie za 8–10 lat. Gorzej przedstawia się sprawa pieniędzy – kapitału inwestycyjnego będącego zarazem substytutem większości kategorii kapitałowych. W ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji nie zostały w zasadzie wskazane poważniejsze środki finansowania podejmowanych działań, a to jest klucz do sukcesów, choć niekoniecznie spektakularnych. W ustawodawstwie niemieckim wymienia się wiele źródeł nie tylko finansowania rewitalizacji, ale także skłaniających do podejmowania się udziału w tego rodzaju działalności. Jednak, jak pokazują przykłady Drezna, Lipska czy Frankfurtu nad Odrą, nie każdy zrewitalizowany obszar jest w znacznym stopniu zamieszkiwany i tętni życiem, mimo realizacji atrakcyjnych projektów. Mówiąc ogólnie, lepsze warunki życia w zachodniej części Niemiec (dawna BRD) silniej przyciągały mieszkańców niż zrewitalizowane tereny w miastach byłej NRD. Może to jest zbyt pesymistyczny punkt widzenia, ale istnieje duże, jak się wydaje, prawdopodobieństwo, że mieszkańcami zrewitalizowanych obszarów miast wschodnionieemieckich będą w nieodległej perspektywie imigranci, choć ci też bardziej orientują się na zachód niż na wschód tego kraju, co oznaczać może uruchomienie na tych terenach nowych, całkiem różnych procesów.

Wprawdzie z nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020 wynika kwota 25 mld zł, która jest przewidziana na finansowanie projektów rewitalizacyjnych (w ramach polityki spójności), ale jeśli przyjąć za wiarygodny szacunek resortu infrastruktury i rozwoju (z 2014 r.), że około 20% obszarów

miast zamieszkiwane przez ponad 2,4 mln mieszkańców wymaga pilnej rewitalizacji, to kwota ta jest stanowczo za niska. W opinii Związku Miast Polskich wymienione 20% powierzchni miast to tylko tzw. obszary kryzysowe, a realne potrzeby na ten cel szacowane są na kwotę co najmniej dwukrotnie większą, pomijając słabe, jak się wydaje, rozeznanie faktycznych, w sumie trudnych do oszacowania potrzeb. Oczywiście środki unijne nie będą stanowić wyłącznej kwoty pieniędzy, jaka powinna zostać przeznaczona na rewitalizację miast (nie wspominając o potrzebach wsi w tym zakresie). Jasne jest, że wzorem państw Europy Zachodniej w procesie poważnie potraktowanej rewitalizacji partycypować finansowo muszą nie tylko władze samorządowe, przede wszystkim lokalne, ale także regionalne, krajowe, mieszkańcy oraz, co jest szczególnie ważne, podmioty prywatne (inwestorzy).

Mówiąc o aspektach rewitalizacji, nie można się ograniczać jedynie do aspektów prawnych i finansowych czy ekonomiczno-finansowych. Jest wiele innych, w tym szczególnie akcentowanych w ustawie rewitalizacyjnej aspektów społecznych, ale także organizacyjnych, technicznych, architektonicznych, urbanizacyjnych, ekologicznych, technicznych, technologicznych, przestrzennych, funkcjonalnych i zapewne jeszcze innych, które powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu działań rewitalizacyjnych, a co nie znalazło wyraźnego odzwierciedlenia w ustawie. Realizacja projektów rewitalizacyjnych i uzyskane efekty zależą będą zatem od tego, jak wymienione aspekty będą rozumiane, jak zostaną określone oraz w jakim stopniu, w jakim czasie i w jakim zakresie zostaną uwzględnione. Analizując stan rewitalizacji polskich miast, wskazać można na wiele przykładów efektywnego, akceptowanego społecznie, zagospodarowania zdegradowanych terenów oraz niezbyt udane próby podejmowania tego rodzaju działań.

O aspektach prawnych już wspomiano. Niemniej jeszcze raz podkreślić należy wagę takich postanowień ustawowych, które dotyczyć będą organizacji, realizacji, koordynacji oraz finansowego wsparcia rewitalizacji. Regulacje prawne powinny przede wszystkim obejmować działania na rzecz powstrzymania nie tylko deprywacji społecznej, ale także, a może przede wszystkim, degradacji substancji materialnej miast i zahamowania chaosu w zagospodarowaniu przestrzennym. Wprawdzie w niektórych sytuacjach trudno jednoznacznie wskazać, czy deprywacja społeczna lub degradacja substancji materialnej jest przyczyną dysfunkcjonalności danego terenu, jednak w świetle doświadczeń zagranicznych, zwłaszcza amerykańskich (Detroit, Nowy Jork, Cincinnati), stwierdzić można jednoznacznie, że degradacja materialna terenów zabudowanych, szczególnie substancji mieszkaniowej, jest zasadniczą przyczyną napływu na te tereny ludności ubogiej, emigrantów, często też elementów patologicznych, co w dalszej kolejności prowadzi do degradacji społecznej, ekologicznej, funkcjonalnej itd. Z kolei przykłady europejskie często wskazują na społeczne przyczyny degradacji substancji materialnej w miastach (degradacja budownictwa mieszkaniowego ludności ubogiej i patologicznej, w tym socjalnego oraz osiedli emigrantów). Postanowienia prawne odnośnie do rewitalizacji, w tym przeciwdziałające degradacji terenów, a także dotyczące polityki i gospodarki miejskiej powinny ponadto zawierać takie regulacje, które pozwolą władzom miejskim: prowadzić racjonalną gospodarkę

nieruchomościami, racjonalnie gospodarować zasobami mieszkaniowymi, rozwijać budownictwo komunalne, rozbudowywać i modernizować infrastrukturę techniczną miasta, utrzymać w należytym stanie obiekty dziedzictwa kultury materialnej, rozwijać kulturę i sztukę, likwidować, a przynajmniej ograniczyć polaryzację społeczną oraz uzyskać finansowe wsparcie rozwiązania najbardziej palących problemów. Potrzebę tego rodzaju regulacji od wielu lat artykułuje Związek Miast Polskich (Parysek 2015).

O pieniądzu, a raczej o ich braku, też była już mowa. Może tylko w tym miejscu należy podkreślić, że każda rewitalizacja jest procesem kosztownym i z tych powodów poważnym utrudnieniem realizacji projektów rewitalizacyjnych jest brak środków finansowych lub ograniczona ich dostępność. Brak środków dotyczy przede wszystkim takich projektów, które nie mają komercyjnego charakteru, np. rewitalizacji zabytkowych zespołów urbanistyczno-architektonicznych, utrzymania lub przywrócenia historycznej tożsamości miejsc ważnych wydarzeń, adaptacji obiektów na mieszkania socjalne czy też ograniczenie poziomu społecznej deprywacji i patologii (Billert 2010, Lubecka 2010, Couch i in. 2011, Parysek 2015). Faktem jest, że największe środki na rewitalizację przeznaczyć mogą poważni, prywatni inwestorzy, którzy jednak muszą dostrzegać satysfakcjonujące efekty materialne swoich zamierzeń. To przede wszystkim z tych powodów podejmowane są tzw. „rewitalizacyjne inwestycje flagowe”, do których zalicza się: centra i galerie handlowe (w tym gigantycznej wprost wielkości), centra kultury i wypoczynku, parki technologiczne, centra naukowo-badawcze oraz rezydencje mieszkaniowe (Hubbard 1996). W tej kategorii inicjatyw rewitalizacyjnych mieszczą się ponadto projekty, których efektem są oddawane do użytku (w kolejności procentowego udziału): mieszkania, biura, powierzchnie produkcyjne, centra biznesu, obiekty wielofunkcyjne (handel, usługi materialne, kultura, rozrywka, gastronomia itp.) oraz obiekty sportowe, rekreacyjne i odnowy biologicznej (Adair i in. 1999). Są to jednak wszystkie inwestycje, w których realizacji poziom potencjalnego ryzyka inwestycyjnego jest stosunkowo niewielki, zwłaszcza w sytuacji dokładnego rozpoznania walorów miejsca oraz potencjalnego rynku. Obok kapitału prywatnego, w realizacji projektów rewitalizacyjnych ważną rolę odgrywa partnerstwo publiczno-prywatne, które w warunkach polskich jest ciągle jeszcze raczej obiecującą perspektywą niż praktyką działalności inwestycyjnej (Kort, Klijn 2011).

Organizacja procesu rewitalizacji jest przedsięwzięciem wyjątkowo złożonym, nawet przy istnieniu sensownych i korzystnych regulacji prawnych. W wielu państwach świata funkcjonują konsorcja prowadzące kompleksowo procesy rewitalizacji, a ponadto rozwijane jest, wspomniane uprzednio, partnerstwo publiczno-prywatne. Te ostatnie inicjatywy mają swoją przyczynę w tym, że kapitał prywatny finansuje przede wszystkim efektywne ekonomicznie projekty rewitalizacyjne, ponieważ jest zainteresowany użytkowaniem lub wynajmem powierzchni zrewitalizowanych obiektów. W warunkach polskich tego rodzaju praktyki nie są zbyt popularne, choć znaleźć można takie przykłady. Oczywiście podmiotowość władz samorządowych w procesach rewitalizacyjnych powinna być, a w wielu krajach jest czymś normalnym i do tego prawnie sankcjonowanym. To z tych mię-

dzy innymi względów opracowywane są takie modele prowadzenia rewitalizacji, w których podkreśla się zarówno wiodącą rolę władz lokalnych, jak i szeroki zakres uspołecznienia procesu rewitalizacji. Ustawa rewitalizacyjna z 2015 r. w sposób szczególnie akcentuje znaczenie uspołecznienia procesu opracowywania programów i planów rewitalizacji, jednak mniej wyraźnie, jak to już napisano, wskazuje na podmiotowość władz lokalnych w tym zakresie, którą w prostej linii wyprowadzić można z ustawy o samorządzie gminnym. Miasta polskie dostarczają wielu przykładów, często imponujących i fascynujących realizacji projektów rewitalizacyjnych, ale są to przede wszystkim efekty działań prywatnego kapitału, o komercyjnym ukierunkowaniu podjętych działań (Parysek 2005, 2015, Parysek, Mierzejewska 2014). Takie jednak były początki rewitalizacji miast w Europie, pomijając powojenną ich odbudowę, i tendencja ta wydaje się dominująca także obecnie (Parysek 2006, 2015, Couch i in. 2011).

Niezwykle ważne i złożone są aspekty społeczne rewitalizacji. Jest wiele przykładów z różnych krajów europejskich wskazujących na to, że podejmowana rewitalizacja często nie była i nie jest akceptowana przez mieszkańców obszarów zdegradowanych. Podjęcie działań rewitalizacyjnych niemal zawsze oznacza nieuchronną, czasową lub stałą zmianę miejsca zamieszkania przez dotychczasowych mieszkańców, choćby z tego powodu, że prace budowlane, remontowe, adaptacyjne, modernizacyjne i inne nie mogą być prowadzone w budynkach zamieszkiwanych przez lokatorów. W tej sytuacji dla mieszkańców obiektów rewitalizowanych znaleźć należy mieszkania zastępcze, a następnie skłonić ich do czasowej lub stałej zmiany miejsca zamieszkania. Z tego rodzaju działaniami wiąże się zawsze koszt, często niemały, co przy szczupłości budżetów samorządów lokalnych jest zwykle poważnym problemem. Jest jeszcze jeden, bardzo ważny, być może najważniejszy społeczny aspekt rewitalizacji. Jak na to wskazują liczne przykłady, także polskie, każda rewitalizacja prowadzi do zmian jakościowych substancji materialnej, a konkretnie do wyraźnej poprawy jakości czy standardu rewitalizowanego terenu. Sytuacja taka dla dawnych mieszkańców oraz użytkowników rewitalizowanego terenu oznacza, przy ich ewentualnym powrocie, poważny wzrost kosztów zamieszkania względnie prowadzenia działalności gospodarczej. A że mieszkańcami obszarów zdegradowanych w miastach były i są bardzo często osoby z uboższych warstw społecznych, w tym nierzadko ze środowisk bardzo biednych, a nawet patologicznych, przeto zarówno rozpoczęcie procesu rewitalizacji, jego prowadzenie, jak i zasiedlenie obiektów po jego realizacji jawi się jako poważny problem społeczny. Jak wskazują na to przykłady wielu krajów europejskich, powrót zdecydowanej większości mieszkańców na dawniej zamieszkiwany teren nie jest po prostu możliwy, przede wszystkim z powodów finansowych, ale także innych (psychologicznych, kulturowych, organizacyjnych). Nie można się zatem dziwić, że taka sytuacja w wielu przypadkach oznacza brak poparcia, a nawet ostry sprzeciw społeczny, względem zamierzeń rewitalizacyjnych obejmujących obiekty czy obszary zamieszkiwane. To z tych między innymi powodów rewitalizacja budownictwa mieszkaniowego prowadzi niemal zawsze do zasadniczej zmiany struktury społecznej, czyli efektu (procesu) określanego mianem gentryfikacji. Oczywiście nie wszystkie obszary przewidziane do rewitalizacji,

np. tereny przemysłowe, komunikacyjne czy powojenne, są zamieszkałe przez ludność, co oznacza, że podjęcie rewitalizacji nie będzie się wiązać w tych przypadkach z rozwiązaniem, niekiedy trudnych problemów społecznych. Niestety, treść ustawy o rewitalizacji dotyczy głównie terenów zamieszkałych, co jest prawdopodobnie albo wynikiem zbyt wąskiego pojmowania rewitalizacji, w sensie kategorii zdegradowanych czy dysfunkcyjnych obszarów, albo przygotowania regulacji prawnych w nawiązaniu do potencjalnych działań samorządów lokalnych w zakresie rewitalizacji. Taki punkt widzenia nie sprzyja przeciwdziałaniu utrzymywaniu się dysfunkcyjności pewnych obszarów miast i terenów wiejskich.

Niemniej ważnym dla efektywnego prowadzenia rewitalizacji społecznym jej aspektem jest poparcie realizacji projektów rewitalizacyjnych przez mieszkańców danej jednostki osadniczej względnie obszaru rewitalizacji. W istocie rzeczy oznacza to klimat społeczny sprzyjający prowadzeniu prac rewitalizacyjnych. Trudno jednak o takie poparcie i o właściwy klimat społeczny, kiedy efektem rewitalizacji śródmiejskich terenów mieszkaniowych będzie ich gentryfikacja skutkująca zmianą właścicieli zasobów mieszkaniowych oraz poważnym wzrostem kosztów wynajmu mieszkania i innych lokali użytkowych, a przez to zmianą struktury społecznej obszaru. Rzecz jasna, że takie efekty rewitalizacji nie leżą w interesie wielu mieszkańców danego terenu. Jest jeszcze jeden, bardzo poważny problem społeczny dotyczący rewitalizacji – społeczne uzasadnienie czy wręcz pilna potrzeba rewitalizacji zdegradowanych obszarów mieszkaniowych, gdzie warunki zamieszkania, zarówno lokalowe, jak i higieniczno-sanitarne obszaru, są dalekie od tych, jakie uznać można za cywilizowane (Hamnett 2003, Philips 2004, Billert 2010, Mc Gregor 2010, Couch i in. 2011). Realizacja takich projektów jest szczególnie trudna i skomplikowana, bowiem nie mając komercyjnego charakteru, nie mogą liczyć na zaangażowanie prywatnego kapitału. Jest niemal regułą, że komercyjnie ukierunkowana rewitalizacja (właściwie gentryfikacja) oznacza odejście od zakładanego celu społecznego (Adair i in. 2000). Takie sytuacje są więc przede wszystkim wyzwaniem dla władz miejskich. Wydaje się także, że z sukcesem zrealizowane zostaną tylko takie projekty, w których przyjęto wielofunkcyjność rewitalizowanych obiektów lub na których realizację władze lokalne przeznaczyć będą mogły, w ramach programów społecznych, potrzebne, często poważne jak na zasobność budżetów, środki finansowe (Parysek 2015).

Projekty rewitalizacyjne zawierać powinny jednoznacznie określoną koncepcję urbanistyczno-architektoniczną. W warunkach polskich mogą to w pewnym stopniu gwarantować, przynajmniej w ogólnym zarysie, opracowane kompleksowo gminne (lokalne) programy rewitalizacyjne, jeśli oczywiście zostaną sensownie opracowane. Niestety likwidacja planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego gmin zepchnęła na margines rozważań lub wręcz wyeliminowała całościowe spojrzenie na gminę (miasto) jako na terytorialny system społeczny, której organizacja, struktura i funkcjonowanie muszą być kształtowane przy całościowym i funkcjonalnym ujęciu danego terenu. Być może ustawa rewitalizacyjna przywróci takie spojrzenie, czego konsekwencją może być, przy okazji, powrót do planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego, choć na razie na nic podobnego się nie zanoszą. Przyjęta w ramach projektu rewitalizacji koncepcja urbanistyczna (tak-

że założenia architektoniczne) uwzględniać powinna nie tylko charakter, rodzaj, stan techniczny i wartość substancji materialnej obszaru przewidzianego do rewitalizacji, ale również jego przyszłe funkcje, położenie, sąsiedztwo oraz miejsce i rolę w strukturze przestrzenno-funkcjonalnej ujmowanego całościowo miasta. W tym kontekście ważne są takie sprawy, jak: lokalizacja obszaru przewidzianego do rewitalizacji, jego kształt jako całości, skala wielkości, styl architektoniczny, zastosowane materiały, odniesienia historyczne, krajobraz, przyszłe funkcje terenu i obiektów oraz antropocentryzm i humanizm zastosowanych rozwiązań (Hubbard 1996). Jak to już napisano, każda rewitalizacja prowadzi do powstania przestrzeni miejskiej nowej jakości, dlatego jakość ta powinna zostać uprzednio zdefiniowana, właśnie przy uwzględnieniu wyżej wymienionych czynników, podobnie jak jej nowy status ekonomiczny (Lubocka 2010).

Każdy zrewitalizowany obszar powinien prezentować lepsze od poprzednio istniejących warunki ekologiczne. Powinno to być nie tylko efektem likwidacji terenów i obiektów zdegradowanych, rozwoju i modernizacji sieci infrastruktury technicznej i warunków mieszkaniowych, zmiany systemu opalania mieszkań, ograniczenia ruchu samochodów i związanej z tym emisji spalin, ale także wprowadzenia transportu publicznego, tzw. zieleni urządzonej, oświetlenia terenu, podniesienia poziomu bezpieczeństwa osób i mienia, zwiększenia obecności ludzi na tym obszarze itp. (Mc Gregor 2010, Parysek 2015).

Ważna jest też kompozycja przestrzenna realizowanego projektu. Z jednej strony może to być oryginalny układ przestrzenno-strukturalny, nawiązujący do nowych, planowanych funkcji obszaru, a z drugiej strony – rekonstrukcja dawnego układu zabudowy. W każdym przypadku zrewitalizowany obszar musi zostać kompatybilnie wpisany w układ przestrzenno-strukturalny jednostki osadniczej (miasta), na co już zwracano uwagę. Teren ten musi być ponadto przestrzennie dostępny i funkcjonować bezkolizyjnie, w nawiązaniu do terenów sąsiedzkich (Parysek 2015).

Realizacja projektów rewitalizacyjnych wymaga też zastosowania najbardziej odpowiednich do przyjętej koncepcji i posiadanych środków rozwiązań technicznych i technologicznych, co jest oczywiście związane ze szczegółami projektu oraz możliwościami finansowymi inwestora.

Jest z całą pewnością więcej aspektów rewitalizacji, jednak opisane krótko w tym miejscu są, jak się wydaje, szczególnie ważne w warunkach polskich, w których, tak na dobrą sprawę, rewitalizacja jest dopiero we wstępnej fazie rozwoju, z mglistymi perspektywami na przyszłość.

Rewitalizacja i gentryfikacja

Efektom rewitalizacji jest zazwyczaj, o czym już wspomniano, tzw. gentryfikacja, czyli mówiąc bardzo ogólnie, „uszlachetnienie dysfunkcyjnego terenu”. Studiując literaturę dotyczącą zagadnień rewitalizacyjnych, nie można się oprzeć wrażeniu, że termin rewitalizacja jest coraz częściej zastępowany terminem gentryfikacja, prawdopodobnie właśnie z tego powodu, że w obu przypadkach (rewitalizacji

i gentryfikacji) mamy do czynienia z „przywróceniem do życia” dysfunkcyjnego obszaru. Można się jednak pokusić o znalezienie różnic semantycznych tych dwóch pojęć, choć w świetle niezwykle bogatej literatury, także krajowej, nie jest to zadanie zbyt łatwe (Kaczmarek 2001). Nie jest też jednak niemożliwe do wykonania, zwłaszcza w świetle monografii J. Grzeszczaka, choć jej autor koncentruje uwagę przede wszystkim na szczegółowym opisie tego, co mieści się w aspektach teoretycznych i metodologicznych gentryfikacji (Grzeszczak 2010).

Bez wnikania w szczegóły, ale opierając się na dorobku naukowym, można jednak przyjąć, że gentryfikacja mieści się w szerszym rozumianym pojęciu rewitalizacji. Innymi słowy, że jest jednym ze składników rewitalizacji, choć, co się często podkreśla, obejmującej wewnętrzną część miasta, względnie tzw. *inner city* (Berry 1980, London, Palen 1984). Jest przy tym jednocześnie pojmowana jako pewna kategoria sukcesji społecznej, przejawiająca się w zasiedlaniu odnowionych dzielnic miasta przez bardziej zamożne grupy społeczne, przede wszystkim przez reprezentantów klasy średniej, często w dojrzałym czy wręcz zaawansowanym wieku. Ponadto uważana jest za jeden ze składników cyklu życiowego mieszkańców miasta, a nawet tzw. przejścia społecznego (Smith 1982, London, Palen 1984, Bourne 1993, Cameron 2003, Hamnet 2003, Redfern 2003, Philips 2004, Jadach-Sepiolo 2007, Grzeszczak 2010). W odniesieniu do funkcji zrewitalizowanych terenów oznacza recentralizację tradycyjnych funkcji miejskich (Berry 1980). Termin sukcesja często zastępowany jest wypieraniem, inwazją, presją, jaką wywierają warstwy stosunkowo bogatych, potencjalnych mieszkańców na zamieszkujące te tereny uboższe warstwy społeczne (Smith 1982, London, Palen 1984, Lees i in. 2007, Jadach-Sepiolo 2007, Grzeszczak 2010).

Różni autorzy podają różne przyczyny gentryfikacji, zarówno ujmowane syntetycznie, jak i detalicznie. Stwierdza się między innymi, że gentryfikacja jest wypadkową: relatywnie wysokich kosztów zamieszkania w suburbiach, relatywnie niskich kosztów pozyskania śródmiejskich pustostanów, presji na rynek mieszkaniowy wyżu demograficznego lub młodych osób w lepszej sytuacji materialnej oraz zmiany stylu życia tej kategorii mieszkańców miasta (Berry 1980). Wskazuje się także na: suburbanizację, deindustrializację, centralizację funkcji miejskich, przemiany demograficzne oraz zmiany modelu życia i konsumpcji (Smith 1982) względnie wymienia się te same przyczyny, które zwykle się wiązać z rewitalizacją, a mianowicie demograficzne, ekologiczne, społeczne, kulturowe, ekonomiczne oraz polityczne (London, Palen 1984). Dotyczy to jednak, jak się wydaje, schyłkowych lat XX w. Obecnie pierwszoplanowym czynnikiem generującym gentryfikację, przy ciągłym oddziaływaniu uprzednio wymienionych czynników, jest rynek nieruchomości. To na tym rynku, w atrakcyjnych, centralnych dzielnicach miasta, pojawiły się jako towar wysokiego standardu mieszkania i inne pomieszczenia użytkowe, dostępne jedynie dla osób zamożnych oraz sfer biznesu, nie zaś dla byłych mieszkańców i innych, mniej zamożnych użytkowników terenu. Gentryfikacja ma zatem charakter biznesowy i jest nastawiona na pozyskanie nowych, bogatszych mieszkańców (Lees i in. 2007). Oznacza zmianę relacji kapitału i produktywności przestrzeni. Jako efekt restrukturyzacji przestrzeni jest elementem szerszej pojmowanej restrukturyzacji współczesnej gospodarki kapita-

listycznej (Smith 1982). Mimo upływu czasu gentryfikacja zawsze, jak się wydaje, oznaczać będzie: (1) proces podyktowanego względami ekonomicznymi i społecznymi przemieszczania się miejsc zamieszkania ludności w mieście, (2) transformację, w tym podnoszenie standardu, terenów zabudowy mieszkaniowej, (3) proces skupiania się na pewnych obszarach (gentryfikowanych) osób o podobnej kulturze, statusie materialnym, stylu życia i upodobaniach konsumpcyjnych, (4) ekonomiczne przewartościowania warstwy materialnej zabudowy, komercjalizację mieszkalnictwa oraz poszerzenie sfery własności prywatnej mieszkań (Grzeszczak 2010).

W literaturze na temat zagadnień rewitalizacji i gentryfikacji znaleźć można opisy wielu różnych, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, skutków podjęcia i zrealizowania, mówiąc ogólnie, procesu odnowy miast (tab. 1). Jednocześnie lista tych plusów i minusów pokazuje, jak dziś mało wyraźne są różnice między efektami rewitalizacji i gentryfikacji oraz to, że utożsamianie rewitalizacji z gentryfikacją, i na odwrót, jest obecnie, i to w bardzo wielu przypadkach, uzasadnione, choć zapewne nie wszyscy podzielają ten pogląd. W warunkach dekapitalizacji substancji materialnej miast, niedostatku środków budżetowych, inwazji prywatnego kapitału na wymagające odnowy tereny miejskie, przekształceń na rynku nieruchomości, postępującego, dochodowego rozwarstwienia społeczności miejskiej i wielu zapewne innych problemów, prowadzenie społecznie akceptowalnej rewitalizacji będzie rzeczą niezwykle trudną – i nie do końca społecznie uzasad-

Tabela 1. Wybrane, korzystne (pozytywne) i niekorzystne (negatywne) dla miasta i mieszkańców konsekwencje rewitalizacji (gentryfikacji) miast

Pozytywne	Negatywne
1) Przywrócenie funkcji zdegradowanym obszarom zabudowy miejskiej	1) Zmiana funkcji obszarów rewitalizowanych
2) Likwidacja pustostanów miejskich zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie oferty mieszkaniowej	2) Likwidacja tanich zasobów mieszkaniowych
3) Poprawa warunków zamieszkania oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa	3) Wewnętrzniejskie przemieszczenia ludności
4) Rewitalizacja zdegradowanej substancji materialnej miast	4) Wzrost stopnia polaryzacji dochodowej mieszkańców miasta
5) Powstanie warunków wielofunkcyjnego rozwoju miast poprzez zróżnicowanie struktury użytkowania terenu i recentralizację funkcji	5) Pozbawienie mieszkańców dotychczasowych miejsc zamieszkania oraz lokalnego środowiska życia
6) Zwiększenie wartości nieruchomości	6) Wzrost cen nieruchomości oraz zmiana struktury rynku mieszkaniowego
7) Podniesienie poziomu atrakcyjności miast	7) Wzrost kosztów wynajmu mieszkań i dzierżawy powierzchni użytkowanych
8) Przeciwdziałanie suburbanizacji oraz generowanie procesów reurbanizacji	8) Poszerzenie się sfery patologii społecznych, w tym bezdomności
9) Wzrost podatkowych dochodów budżetowych władz miejskich	9) Zwiększenie udziału wydatków władz lokalnych na budownictwo socjalne oraz koszty przemieszczeń mieszkańców obszarów rewitalizowanych
10) Ociążenie władz miejskich od ponoszenia niektórych kosztów rewitalizacji	10) Wyższe ceny w placówkach handlowych i usługowych obszarów zrewitalizowanych
11) Zróżnicowanie struktury społecznej obszaru rewitalizowanego	

Źródło: opracowanie własne (na podstawie: Smith 1982, London, Palen 1984, Lees i in. 2007, Jadach-Sepiolo 2007, Grzeszczak 2010, Couch i in. 2011, Parysek 2015).

nioną. Rewitalizacja w coraz większym stopniu będzie po prostu gentryfikacją. Pewną szansą jest jedynie takie działanie w sferze rewitalizacji, dzięki któremu nastąpi połączenie interesu prywatnego inwestora z prospołecznie zorientowanymi przedsięwzięciami władz miejskich. Być może regulacje zawarte w ustawie o rewitalizacji przyczynią się do rozwiązania niektórych społecznych problemów, choć z całą pewnością wiele pozostanie nierozwiązanych.

Nadzieje i szanse

W niniejszym opracowaniu przedstawiono perspektywę rewitalizacji polskich miast w nawiązaniu do sytuacji oraz wprowadzonych w końcu 2015 r. regulacji prawnych. Autor zawsze uważał, że są dwa decydujące czynniki, a właściwie warunki, pomyślnego przebiegu rewitalizacji, tj. (1) właściwie ujmujące problem regulacje prawne oraz (2) pieniądze. Najlepiej gdyby sprawy pieniędzy zostały także obwarowane odpowiednimi regulacjami prawnymi, ale nie zawsze tak jest. A że z pieniędzmi będącymi do dyspozycji władz lokalnych na cele rewitalizacji nie jest nigdzie zbyt dobrze, świadczą o tym najbardziej spektakularne efekty rewitalizacji, które zostały uzyskane przy zaangażowaniu kapitału prywatnego. Co więcej, inwestowano w przedsięwzięcia o charakterze biznesowym (handel, usługi, gastronomia, rozrywka) będący inwestycjami o wysokim prawdopodobieństwie odniesienia ekonomicznego sukcesu. Oczywiście 25 mld zł na rewitalizację w perspektywie finansowej Unii Europejskiej obejmującej lata 2014–2020 to w sumie przyzwoity zastrzyk środków, jednak niewspółmiernie mały jak na potrzeby polskich miast i gmin wiejskich. A przecież ponieść należy jeszcze inne koszty, np. wiążące się z opracowywaniem gminnych programów rewitalizacji, na co potrzebne są środki własne. Gdyby każde z polskich miast chciało sfinansować opracowanie gminnego programu, to koszt realizacji stosownych zamówień znacznie przekroczy kwotę 1 mld zł, nie licząc kosztów procedur przygotowania i uchwalenia programów, jakie powinny zostać przeprowadzone zgodnie z zapisem ustawy z dnia 9 października o rewitalizacji. Jeśli o rewitalizacji marzą gminy wiejskie, to kwota środków własnych na przygotowanie programów wzrasta do co najmniej 2–3 mld zł. Wygospodarowanie takich kwot z budżetów gminnych będzie zatem nie lada sztuką i będzie możliwe jedynie przy ograniczeniu innych wydatków budżetowych. Gminny program rewitalizacyjny prawdopodobnie będzie dokumentem niezbędnym przy ubieganiu się o środki unijne, a jest to dopiero pierwszy krok na drodze do podjęcia konkretnych działań rewitalizacyjnych. Drugim krokiem jest opracowanie projektów konkretnych zadań rewitalizacyjnych, bez względu na to, czy chodzić będzie o opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rewitalizowanego obszaru czy o innego rodzaju projekty umożliwiające prowadzenie takich prac. Jest to kolejny, kłopotliwy i trudny do udźwignięcia przez samorządy miast wydatek finansowy. Do takiego wniosku prowadzi stosunkowo mały stopień pokrycia obszarów miast miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, mający swoje przyczyny przede wszystkim w skromnych w stosunku do potrzeb budżetach miejskich.

Oczywiście można brać pod uwagę i takie sytuacje, w których koszt opracowania projektu konkretnych prac rewitalizacyjnych pokryje potencjalny inwestor, jednak wtedy projekt będzie miał charakter biznesowy i w żadnym przypadku nie będzie dotyczyć realizacji celów społecznych. Nie ma też pewności, jak takie projekty wpiszą się w gminne programy rewitalizacji, jeśli te zostaną opracowane i uchwalone. Mówiąc o pieniądzach na rewitalizację należy też pamiętać, że w parlamentarnej kampanii wyborczej 2015 r., ze strony czołowych przedstawicieli władz państwowych padały konkretne deklaracje o finansowym wsparciu rewitalizacji niektórych miast, i to obejmujące wcale niemałe kwoty pochodzące z planowanych środków unijnych, co poważnie obniża poziom będących w dyspozycji państwa środków (unijnych) na ten cel. Bez względu na to, czy przyjmie się zasadę ciągłości władzy i obowiązek spełnienia uprzednio poczynionych, choć przez inną ekipę, zobowiązań czy chodzić będzie o rozliczenie obietnic wyborczych podczas kolejnej kampanii wyborczej, unijnych środków na rewitalizację, choćby w tym najbardziej potrzebnym zakresie rzeczowym, na pewno nie wystarczy dla wszystkich. Zaniedbania w zakresie rewitalizacji miast polskich są bardzo poważne, do czego, obok czasu, przyczynia się, kompleksowy w swym charakterze, proces kurczenia się miast, obserwowany przede wszystkim w dawnych ośrodkach przemysłowych, zwłaszcza na Dolnym Śląsku. Właściwie w każdym mieście znaleźć można takie tereny, które z różnych względów powinny zostać poddane rewitalizacji. Niestety ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji wydaje się przemilczać finansowy aspekt realizacji projektów rewitalizacyjnych. Po uchwaleniu ustawy rewitalizacyjnej finanse będą najsilniej działającym hamulcem tego procesu. Dobrze jednak będzie, jeśli każde polskie miasto w okresie do 2020 r. mieć będzie opracowany i uchwalony gminny program rewitalizacji, otwierający drogę do konkretnych działań w lepszej finansowej przyszłości. Chodzić jednak powinno o przygotowanie i uchwalenie przemysłowych, a zarazem realnych programów takich działań, a nie tylko o przygotowany w pośpiechu „załącznik”, niezbędny przy ubieganiu się o unijne środki na ten cel. Niestety, analiza dotychczas opracowywanych lokalnych programów rewitalizacji, zwłaszcza ich zakres rzeczowy i jakość, nie napawa optymizmem. W 2016 r. faktyczna czy też realna rewitalizacja miast generalnie jawi się jako bliżej nieokreślona w czasie perspektywa, która w aktualnych warunkach zostanie przemieniona w sukces jedynie w przypadku, gdy władze miejskie wykażą się umiejętnością zadbania o pieniądze na działania własne i pozyskania poważnych inwestorów. Wobec postępującej dekapitalizacji i degradacji substancji materialnej miast, w tym terenów i obiektów o wartościach historycznych, kulturowych i artystycznych, oraz towarzyszących tej degradacji procesów deprywacji społecznej, rewitalizacja przedstawia się jako działanie konieczne i pilne. Będzie zatem większą szansą dla tych samorządów, które potrafią włączyć tego rodzaju inwestycje w szeroko rozumiane programy rozwojowe i które mają doświadczenie i sukcesy w zdobywaniu pieniędzy, pozyskiwaniu inwestorów oraz zawiązywaniu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Uwagi końcowe

Rewitalizacja jest, jak wielokrotnie podkreślono w niniejszym artykule, procesem kompleksowym, którego celem jest wyprowadzenie ze stanu kryzysowego obszarów w różny sposób zdegradowanych. Proces ten na pewno powinien obejmować działania zintegrowane i skoncentrowane terytorialnie (na obszarze zdegradowanym). Wydaje się jednak, że uznanie rewitalizacji za działania na rzecz społeczności lokalnej jest zbyt ogólnym określeniem celu podejmowanych działań, choćby dlatego, że zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym każde działanie władz lokalnych powinno być nastawione na rzecz tej społeczności. Dotyczy i dotyczy to powinno działań na rzecz rozwoju gospodarczego, postępu społecznego, troski o środowisko przyrodnicze, zwalczania procesów patologicznych, także rewitalizacji, jednak interes ogólnospołeczny nie zawsze stawiany jest w podejmowanych działaniach na pierwszym miejscu. Oczywiście każda poprawa jakości lokalnego środowiska życia, a taką niewątpliwie tworzy obszar zrewitalizowany, korzystna jest dla mieszkańców miasta, choć zakres korzystania przez społeczność lokalną z tego dobrodziejstwa jest różny. W realnie ocenianej sytuacji rewitalizacja nie jest drogą rozwiązywania problemów społecznych i nie zastąpi polityki społecznej, choć niekiedy przynieść może pewne efekty w tym względzie. Polega przede wszystkim na powstrzymaniu degradacji terenu, co jest początkiem realizacji innych celów, głównie ekonomicznych. Z efektów rewitalizacji, w sposób bezpośredni korzystać będą jednak zwłaszcza prawne i ekonomiczne podmioty uczestniczące w realizacji konkretnych projektów. A że władze miejskie dysponują szczupłymi środkami budżetowymi, najbardziej sensowne i efektywne projekty w tym zakresie, jak pokazują doświadczenia zagraniczne, będzie można uzyskać przy zaangażowaniu kapitału prywatnego lub w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Oczywiście najważniejszymi beneficjentami rewitalizacji będą, jak się wydaje, zawsze, co niejednokrotnie w tym tekście podkreślano, konkretni inwestorzy. Dobrze, że posiadanie gminnego programu rewitalizacji prowadzić będzie do uporządkowania działań rewitalizacyjnych w mieście czy gminie. Zachodzi jednak obawa o to, czy każdą gminę będzie finansowo stać na opracowanie takiego programu, a następnie czy będzie ją stać na zrealizowanie takich projektów rewitalizacyjnych, które będą korzystne dla społeczności lokalnej, szczególnie dla mieszkańców obszarów rewitalizowanych. Doceniając porządkującą rolę sensownie opracowanego gminnego programu rewitalizacyjnego, warto podnieść znaczenie, jakie dla realizacji projektów rewitalizacyjnych mieć powinien konkretny projekt rewitalizacji danego terenu, traktowany jako kategoria miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie ze znowelizowaną ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). To na tej podstawie prowadzony będzie proces likwidujący degradację konkretnego terenu i zmieniający jego strukturę zagospodarowania. Przyjęcie takiego rozwiązania prawdopodobnie umożliwi ominięcie bariery nieposiadania gminnego programu rewitalizacyjnego, przeciwdziałając rozwiązywaniu problemów rewitalizacji w sposób doraźny (na mocy decyzji administracyjnych), często z pominięciem interesu ogólnospołecznego. Lepiej to zagwarantuje gminny program rewitaliza-

cji, który pozwoli realizować sformułowane cele, dodatkowo przy przyjęciu jako zasad działań: rozwoju zrównoważonego i ładu przestrzennego, odnoszonych do całości jednostki terytorialnej, co trudno osiągnąć w gospodarce przestrzennej na poziomie lokalnym, prowadzonej bez planu ogólnego. Jak wiadomo, tego rodzaju plany (plany ogólne zagospodarowania przestrzennego gmin) nie są uchwalane na mocy zapisu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niestety jakość lokalnych programów rewitalizacyjnych opracowywanych przed uchwaleniem ustawy rewitalizacyjnej budzi poważne zastrzeżenia. Są to obszerne, często kosztowne „dokumenty o gminie” (historia, przyroda, ludność, gospodarka, sport i rekreacja itp.), w których problemy, jakie można wiązać z rewitalizacją, stanowią w istocie rzeczy margines rozważań. Trudno nie odnieść wrażenia, że nie chodzi tu o bardzo konkretny program działań rewitalizacyjnych, a o dokument o wymaganej nazwie, wykonany przez prestiżową firmę, najlepiej o zagranicznych umocowaniach (faktycznych lub formalnych), przydatny dla realizacji innych celów, konkretnie przy ubieganiu się o środki unijne. Sytuacja jest podobna do opracowywanych strategii rozwoju zrównoważonego gmin, które z pojęciem zarówno strategii, jak i rozwoju zrównoważonego niewiele, poza nazwą, mają wspólnego. W istniejącej sytuacji rewitalizacja jest bardziej marzeniem władz gminnych i społeczności lokalnej lub obiecującą, choć dość odległą perspektywą, niż realnie zapowiadającą się rzeczywistością. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, mimo ewidentnych słabości, porządkuje pewne sprawy, ale, jak się wydaje, zbyt wielu problemów nie rozwiąże. Odnosi się raczej do pewnych idei niż do konkretnej rzeczywistości. Oby było inaczej.

Literatura

- Adair A., Berry J., Mc Greal S., Deddis B., Hirst S. 1999. Evaluation of investor behaviour in urban regeneration. *Urban Studies*, 36, 12: 2031–2045.
- Adair A., Berry J., Mc Greal S., Deddis B., Hirst S. 2000. The financing of urban regeneration. *Land Use Policy*, 17: 147–156.
- Berry B. 1980. Inner city futures: An American dilemma revisited. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 51: 1–28.
- Billert A. 2010. Polityka rozwoju i rewitalizacji miast w Polsce na tle standardów unijnych w zakresie planowania. *Urbanistyka INFO* (zlikwidowany portal internetowy).
- Bourne L.S. 1993. The demise of gentrification: A commentary and perspective view. *Urban Studies*, 14, 11: 95–107.
- Cameron S. 2003. Gentrification, housing, redifferentiation and urban regeneration. „Going for growth” in Newcastle upon Tyne. *Urban Studies*, 40, 12: 2367–2382.
- Carmon N. 1999. Three generation of urban renewal policies: analysis and policy implications. *Geoforum*, 30: 145–158.
- Couch C., Sykes O., Börstinghaus W. 2011. Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France. The importance of context and path dependence. *Progress in Planning*, 75: 1–52.
- Gepert A. 2015. Foreword. [W:] A. Geppert (red.), *Planning systems facing heritage issues in Europe: From protection to management, in the plural interpretation of the values of the past*. *European Spatial Research Policy*, 22, 2: 5–8.
- Grzeszczak J. 2010. Gentryfikacja osadnictwa. Charakterystyka, rozwój koncepcji badawczej i przegląd wyjaśnień. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Warszawa. Monografie, 11.

- Hamnett C. 2003. Gentrification and the middle class remaking of Inner London. *Urban Studies*, 40, 12: 1411–1426.
- Hoyle B.S., Pinder D., Husain M.S. (red.) 1988. Revitalizing the waterfront. International dimension of dockland redevelopment. Belhaven Press. New York.
- Hubbard P. 1996. Urban design and city regeneration. Social representations of entrepreneurial landscapes. *Urban Studies*, 33, 8: 1441–1461.
- Jadach-Sepiolo A. 2007. Gentryfikacja miast. *Problemy Rozwoju Miast*, 3: 66–79.
- Johnson R.J., Gregory D., Pratt G., Watts M. 2003. *The Dictionary of Human Geography*. Blackwell Publ., Oxford.
- Kaczmarek S. 2001. Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar rozwoju miast. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. Łódź.
- Kaczmarek S. 2015. Skuteczność procesu rewitalizacji. Uwarunkowania, mierniki, perspektywy. *Studia Miejskie*, 17: 27–36.
- Kaczmarek T. 2001. Rewitalizacja miast w Polsce na tle doświadczeń europejskich. [W:] A. Billert (red.), *Nowoczesne zarządzanie rozwojem miast. Projekt Tempus – PHARE „Nowoczesne zarządzanie rozwojem miast”*. Collegium Polonicum UAM, Słubice, s. 106–114.
- Kort M., Klijn E. H. 2011. Public Private partnerships in Urban renewal: organizational form or managerial capacity. *Public Administration Review*, 71, 4: 618–626.
- Lees L., Stater T., Wyly E. 2007. *Gentrification*. Routledge, New York.
- Lichfield D. 1992. *Urban regeneration for the 1990s*, London. London Planning Advisory Committee.
- London B., Palen J.J. 1984. Introduction: Some theoretical and practical issues regarding inner city revitalization [W:] J.J. Palen, B. London (red.), *Gentrification, displacement and neighborhood revitalization*. State University of New York, Albany.
- Lubecka A. 2010. Rewitalizacja/gentryfikacja jako element zmieniający semantykę miasta. [W:] K. Skalski (red.), *O budowie metod rewitalizacji w Polsce. Monografie I Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*. Kraków, s. 157–172.
- Mac Gregor C. 2010. Urban regeneration as a public health intervention. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 19, 3: 38–51.
- Mc Carthy J. 1998. Reconstructing, regeneration and re-imagining. The case of Rotterdam. *Cities*, 15, 5: 337–344.
- Mc Hoyle B.S., Pinder D.A., Husain M.S. (red.) 1994. *Revitalizing the waterfront: International dimension of Dockland redevelopment*. John Wiley, Chichester.
- Parysek J. 2005. Development of Polish Towns and Cities and Factors Affecting this Process at the Turn of the Century. [W:] E. Nowosielska, J. Parysek (red.), *Cities in the transforming post-communist countries: ten years of economic, social and spatial experience*. *Geographia Polonica*, 78, 1: 99–111.
- Parysek J. 2006. The postwar rebuilding and renewal of historic towns in Poland: Dilemmas and problems. [W:] R.C.L. Gonzales (red.), *Urban changes in different scales: systems and structures*. Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, s. 711–724.
- Parysek J. 2008. Suburbanizacja i reurbanizacji, dwa bieguny polskiej urbanizacji. [W:] J. Parysek, T. Strykiewicz (red.), *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 261–286.
- Parysek J. 2011. Współczesna polska suburbanizacja i polityka miejska (aktualność hipotez C. Colby’ego po 80 latach). [W:] K. Marciniak, K. Sikora, D. Sokołowski (red.), *Koncepcje i problemy badawcze geografii*. Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz, s. 313–330.
- Parysek J. 2015. Rewitalizacja miast w Polsce: wczoraj, dziś i być może jutro. *Studia Miejskie*, 17: 9–26.
- Parysek J., Mierzejewska L. 2005. Two stages in postwar urbanisation in Poland: From socialist to postmodern urbanisation. [W:] Y. Murayama, G. Du (red.), *Cities in global perspective: Diversity and transition*. Rikkyo University with IGU Urban Commission, s. 72–82.
- Parysek J., Mierzejewska L. 2014. *Życie miasta. Studium Poznania. Infrastruktura miejska*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Philips M. 2004. Other geographies of gentrification. *Progress in Human Geography*, 28: 5–30.
- Redfern P.A. 2003. What makes gentrification „gentrification”. *Urban Studies*, 40, 12: 2351–2366.
- Roberts H., Sykes H. 2008. *Urban regeneration. A hand book*. Sage Publ. Ltd., London.
- Smith N. 1982. Gentrification and uneven development. *Economic Geography*, 58, 2: 139–155
- Tallon A. 2010. *Urban regeneration in the UK*. Routledge, London.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2015, poz. 1777).

Revitalization as a problem and own task of Polish local governments

Abstract: The passing of the long-awaited Revitalisation Act and the possibility of obtaining financial assistance for this purpose from the European Union raised the hopes of Polish local governments for the revitalisation of degraded urban and rural areas. Revitalisation is a complex, difficult and costly problem, as foreign experiences show. It requires taking into account a variety of aspects (legal, organisational, economic, social, technical, cultural, town-planning, architectural, spatial and other). This is, and will continue to be, also the case in Poland, where the degradation of the material fabric is advanced, local government budgets are not too generous, and there are no suitable organisational solutions and firms capable of implementing comprehensive revitalisation projects. From the perspective of the year 2016, the revitalization (renewal) of Polish towns seems to be a possibility rather than a realistic future, at least a foreseeable future. A success in this field will depend primarily on the ability of local authorities to obtain the necessary funds, organise the process, and ensure social support for the measures taken.

Key words: revitalisation, gentrification, aspects of revitalisation, legal foundations of revitalisation